



Rapport sur le
Systeme
de retraite au Maroc

Diagnostic et propositions
de réformes

Juillet 2013

**RAPPORT SUR LE
SYSTÈME DE RETRAITE AU MAROC :
DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS DE RÉFORMES**

Juillet 2013

Délibéré

Conformément à la loi n°62-99 formant Code des juridictions financières, promulguée par le Dahir n°1.02.124 du 1^{er} Rabii II 1423 (13 juin 2002), notamment ses articles 75 à 85, le présent rapport a été délibéré en formation composée comme suit :

- **Driss Jettou**, Premier président de la Cour des comptes, Président ;
- **Mohammed Bastaoui**, Président de la deuxième Chambre, membre ;
- **Mohamed Hadhoudi**, Président de la troisième Chambre, membre ;
- **Rachid Alaoui**, Président de Section à la deuxième Chambre, membre ;
- **Abdessadeq Taddist**, Président de Section à la troisième Chambre, membre.

Fait à la Cour des comptes le 15 juillet 2013.

SOMMAIRE

Délibéré	
Synthèse.....	I
Contexte de la mission.....	3
I. Diagnostic du système de retraite au Maroc.....	11
1. Dysfonctionnements communs.....	11
1.1. Origines différentes et paramètres non convergents.....	11
1.2. Faible taux de couverture du secteur privé.....	13
1.3. Des régimes en déséquilibre financier structurel.....	13
1.4. Insuffisance du mécanisme de pilotage de certains régimes.....	15
1.5. Différentes règles de placement des réserves.....	16
1.6. Fiscalité généreuse et non neutre.....	16
1.7. Nombreux diagnostics et absence de réformes profondes.....	18
1.7.1. Diagnostics sans réformes structurelles.....	18
1.7.2. Des mesures ayant participé à l'aggravation des déséquilibres des régimes.....	19
1.7.3. Des ajustements de paramètres insuffisants pour prévenir les déséquilibres.....	20
1.7.4. Des efforts importants pour absorber les caisses internes de retraite des entreprises publiques.....	21
2. Diagnostic des différents régimes.....	22
2.1. Régime des retraites civiles de la CMR.....	22
2.1.1. Mode de fonctionnement.....	23
2.1.2. Principaux facteurs de déséquilibre du régime.....	25
2.1.3. Gouvernance.....	28
2.1.4. Perspectives.....	29
2.2. Régime général du RCAR.....	30
2.2.1. Mode de fonctionnement.....	31
2.2.2. Paramètres du régime général.....	32
2.2.3. Gouvernance.....	34
2.2.4. Perspectives.....	34
2.3. Régime de retraite de la CNSS.....	35
2.3.1. Mode de fonctionnement.....	36

2.3.2. Paramètres du régime et niveau de couverture.....	38
2.3.3. Système de gouvernance.....	40
2.3.4. Réformes paramétriques antérieures du régime.....	41
2.3.5. Perspectives.....	43
2.4. Régime de retraite complémentaire de la CIMR.....	44
2.4.1. Prestations garanties.....	45
2.4.2. Fonctionnement et paramètres.....	45
2.4.3. Système de gouvernance.....	47
2.4.4. Perspectives.....	48
2.5. Conclusion du diagnostic.....	49
II. Propositions de réforme.....	53
1. Réforme des retraites, une préoccupation mondiale.....	53
2. Cadre général de la réforme.....	57
3. Première phase : la réforme paramétrique.....	60
3.1. Objectifs et principes.....	60
3.2. Contenu de la réforme paramétrique proposée.....	63
3.2.1. Régime des pensions civiles de la CMR.....	63
3.2.2. Régime général du RCAR.....	73
3.2.3. Régime de retraite de la CNSS.....	75
3.2.4. Régime complémentaire de la CIMR.....	81
3.3. Mesures d'accompagnement de la réforme paramétrique.....	82
3.3.1. Création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite.....	82
3.3.2. Développement des règles de gouvernance.....	83
3.3.3. Amélioration des mécanismes de pilotage.....	85
3.3.4. Extension de la couverture sociale.....	86
3.4. Conclusion de la réforme paramétrique.....	88
4. Deuxième phase : vers une réforme systémique.....	90
4.1. Objectifs.....	91
4.2. Système de retraite en deux pôles : public et privé.....	93
4.2.1. Avantages et contraintes.....	93
4.2.2. Préalables requis.....	94
4.2.3. Conclusion.....	96

4.3. Système à régime de base unique.....	97
4.3.1. Avantages et contraintes.....	97
4.3.2. Architecture du système.....	99
4.4. Mise en oeuvre de la réforme.....	104
4.4.1. Etapes de mise en œuvre.....	105
4.4.2. Transfert de la gestion des pensions et des droits accumulés.....	106
4.4.3. Transfert de la gestion des pensions et des droits accumulés.....	107
4.5. Conclusion de la réforme systémique.....	108
RÉPONSES DES CAISSES DE RETRAITE	111
Réponse du Directeur général de la CMR.....	113
Réponse du Directeur général de la CDG.....	119
Réponse du Directeur général de la CNSS.....	123
Réponse du Président directeur général de la CIMR.....	126

SYNTHÈSE

Synthèse

Face à la fragilité des équilibres financiers et à la faible efficacité qui caractérisent le système de retraite au Maroc, notamment sur le plan de la couverture de la population active, la Cour des comptes, a réalisé une mission d'évaluation de la situation des régimes de retraite en vue de s'arrêter sur les contraintes qu'ils connaissent et de proposer des réformes permettant d'en améliorer l'efficacité et d'en réduire les déséquilibres.

Dans le présent rapport, la Cour des comptes constate à travers un diagnostic, la situation difficile que vivent certains régimes de retraite et conclut à la nécessité de lancer, de manière urgente, un processus de réformes profondes, étalées sur le court, le moyen et le long terme.

1. Résultat du diagnostic

Le système de retraite en vigueur au Maroc, se caractérise par les traits saillants suivants :

- **Diversité et non convergence des régimes** : chaque régime a été institué à un moment donné, pour une population déterminée, dans des circonstances particulières et avec un cadre juridique distinct. Les régimes de retraite en vigueur sont régis par des règles et des paramètres de fonctionnement non harmonisés.
- **Faible taux de couverture des actifs** : malgré le fait qu'il soit aussi diversifié, le dispositif actuel arrive à peine à couvrir 33% de la population active, soit 3,4 millions d'actifs sur 10,5 millions.
- **Non pérennité et déséquilibre structurel de certains régimes** : selon les projections actuarielles à l'horizon 2060, le total des engagements non couverts des différents régimes, actualisé à fin 2011, s'élève à 813 milliards DH. Les déficits financiers des régimes sont attendus dès 2014 pour la CMR, 2021 pour la CNSS et 2022 pour le RCAR. La situation du régime des pensions civiles de la CMR est la plus préoccupante et la plus urgente à traiter.
- **Absence de passerelles entre les régimes existants** : ce qui entrave la mobilité des travailleurs entre le secteur privé et le secteur public et contribue à la non fluidité dans le marché de l'emploi.
- **Diversité des modes de gouvernance** : chaque régime est géré selon un modèle de gouvernance différent.

En conséquence, la situation des régimes les plus fragiles va s'aggraver davantage si les pouvoirs publics ne prennent pas, de manière urgente, des décisions de réforme globales, profondes et courageuses. Car, seules ces décisions sont à même d'aider ces régimes à rester pérennes, efficaces et continuer à servir des prestations de retraite à leurs pensionnés.

Le diagnostic des différents régimes a permis de relever ce qui suit :

- **Régime des pensions civiles de la CMR**

L'analyse du régime des pensions civiles de la CMR met en évidence un déséquilibre financier structurel. À partir de 2014, le solde technique va s'inscrire dans un trend baissier irréversible. Les réserves vont alors décroître jusqu'à devenir négatives à partir de 2021. La dette du régime non couverte, accumulée à l'horizon 2060, est estimée à 583 milliards DH.

En conséquence, pour que ce régime puisse continuer à servir le même niveau des prestations jusqu'à 2060, le taux de cotisation permettant d'assurer cet équilibre devrait atteindre 52%, ce qui est évidemment insoutenable.

Globalement, les principaux facteurs du déséquilibre du régime des pensions civiles de la CMR peuvent être présentés comme suit :

- **La générosité du régime** : le régime se caractérise par une générosité excessive de ses prestations en comparaison avec l'effort de cotisation consenti. Ainsi, pour toute année de cotisation, le régime offre une annuité de 2,5% soit un taux de remplacement qui peut atteindre 100% du dernier salaire. Ce taux d'annuité élevé, pouvait être justifié au moment où l'assiette de calcul des pensions était limitée au salaire de base. Or, depuis l'élargissement de cette assiette à la totalité de la rémunération, ce taux de remplacement devient l'un des principaux facteurs d'aggravation du déséquilibre du régime.
- **Le dernier salaire comme assiette de liquidation** : la pension de retraite est liquidée sur la base du dernier salaire et non d'un salaire moyen de la carrière ou d'une partie de la carrière, ce qui amène à servir des pensions élevées et sans corrélation avec le niveau des cotisations consenties. Cette situation aggrave davantage le déséquilibre du régime surtout avec la tendance à la promotion d'avancement de grade dans l'administration publique à l'approche de l'âge de départ à la retraite.

Les effets de ces deux facteurs intrinsèques au régime sont fortement amplifiés par l'essoufflement du moteur démographique qui reste un facteur déterminant pour la pérennité d'un système de retraite fonctionnant par répartition. Ainsi, le rapport démographique est passé de 12 actifs pour un retraité en 1986, à 6 en 2001, 3 en 2012 et devrait atteindre 1 dès 2024, date à partir de laquelle le régime comptera plus de retraités que d'affiliés cotisants.

• Régime général du RCAR

Ce régime devrait lui aussi connaître des difficultés en matière d'équilibre financier bien que moins graves que celles du régime des pensions civiles de la CMR ou du régime de retraite de la CNSS.

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

Par ailleurs, les projections à l'horizon 2060, montrent que les indicateurs démographiques du RCAR devraient connaître une évolution semblable à ceux de la CMR. En effet, la stabilité des effectifs des cotisants et l'accroissement important des retraités (dont les effectifs vont être multipliés par 4), vont induire une détérioration substantielle du rapport démographique qui est déjà à un niveau assez bas, soit 3 actifs pour un retraité, pour se situer à 0,8 à partir de 2045.

A signaler que les projections financières du régime reflètent une relative soutenabilité. Ainsi, son solde financier deviendrait négatif à partir de 2022 et les réserves ne seraient épuisées qu'en 2042.

• Régime de retraite de la CNSS

Les projections actuarielles montrent que la population d'actifs cotisants au régime de retraite de la CNSS continuera à s'accroître jusqu'à 2060 pour atteindre 11,9 millions contre 2,7 millions à fin 2012. Cependant, à partir de 2020, les départs à la retraite devraient connaître une croissance notable, induisant ainsi une dégradation du rapport démographique dans le futur, qui passera de 9,6 actuellement à 3,9 en 2060.

La relative soutenabilité des équilibres démographiques du régime, par rapport aux autres régimes de base, s'explique d'une part, par l'importance actuelle du moteur démographique et d'autre part, par le potentiel important que devrait assurer l'extension du régime aux salariés non déclarés et la lutte contre la sous déclaration.

En revanche, la fragilité du régime provient de la sous tarification des droits pendant les quinze premières années d'activité ; soit 3.240 jours (dite période de stage) où chaque période de 216 jours de cotisation est équivalente à une annuité d'environ 3,33%. Ce constat est d'autant plus préoccupant qu'une partie importante des pensionnés du régime totalise une ancienneté de cotisation avoisinant cette période dite de stage. Cette situation est de nature à encourager la sous déclaration, voire la non déclaration au-delà de la période minimale d'assurance.

Les projections actuarielles du régime de retraite de la CNSS font ressortir que le solde technique et financier du régime serait négatif à partir de 2021 et que les réserves devraient être totalement épuisées en 2030. Elles confirment également le déséquilibre de ce régime qui a accumulé à fin 2011 une dette implicite non couverte d'un total de 197 milliards DH. Ainsi, pour que le régime puisse continuer à fonctionner jusqu'à 2060 selon les mêmes paramètres, il serait nécessaire de porter le taux de cotisation à 16,63% au lieu de 11,89% actuellement.

Par ailleurs, il importe de souligner que le taux de couverture de la population des salariés reste insuffisant même s'il a considérablement évolué au cours des dernières années, puisqu'il a atteint 72% en 2011 contre 43% en 2005. Toutefois, le taux de couverture retraite réel reste beaucoup moins important puisque l'immatriculation d'un assuré ne signifie pas nécessairement qu'il bénéficiera d'une pension à l'âge de départ à la retraite. A titre d'illustration, jusqu'à fin 2012, un total de près de 622.000 assurés inactifs ont atteint l'âge légal de 60 ans sans avoir pu cumuler les 3.240 jours de cotisations nécessaires à l'ouverture du droit à une pension de retraite.

• Régime de retraite complémentaire de la CIMR

Contrairement aux autres régimes, les projections actuarielles montrent, que le régime complémentaire géré par la CIMR ne connaîtra pas d'épuisement de réserves durant la période de projection (2060), malgré l'apparition d'un déficit technique entre 2033 et 2050.

Grâce aux réformes entreprises en 2003, le régime a pu remédier à la sous tarification qu'il connaissait et a amélioré ses taux de préfinancement et de couverture qui ont atteint à fin 2011 respectivement 67% et 40%. Par conséquent, le régime devrait assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060.

Cette situation d'équilibre est due à l'utilisation du principal outil de pilotage du régime, à savoir la valeur du point décidée chaque année par le conseil d'administration en fonction de la situation financière et de l'équilibre du régime.

Toutefois, la faiblesse majeure de ce régime réside dans son mode de fonctionnement par répartition alors qu'il a un caractère facultatif. Cela pose le double défi de sa pérennité qui est tributaire de nouvelles adhésions et de l'application stricte et continue de la juste tarification.

• **Gouvernance des régimes**

Les régimes de retraite connaissent des insuffisances dues à leur système de gouvernance et à certaines règles de gestion, qui varient d'un régime à un autre. Parmi celles-ci, il convient notamment de citer ce qui suit :

- Absence d'un véritable conseil d'administration (RCAR) ;
- Statut d'association de la CIMR non soumise au contrôle des pouvoirs publics ;
- Insuffisance des mécanismes de pilotage (CMR notamment) ;
- Faible efficacité des mécanismes de contrôle (CNSS) ;
- Différentes règles de gestion et de placement des réserves.

L'examen des principaux régimes de retraite de base a montré que ceux-ci devraient connaître des déséquilibres financiers importants dans le futur et même sur le court terme. La gravité de la situation des engagements non couverts aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur.

Les pouvoirs publics ne pourraient se substituer aux régimes pour le maintien des prestations de retraite aux pensionnés car cela induirait une pression non soutenable sur les finances publiques.

En outre, les caisses de retraite via le placement des réserves considérables dont elles disposent constituent un acteur financier et économique

de premier plan. L'épuisement de leurs réserves aura un effet néfaste sur l'économie, les marchés financiers et même sur le financement du Trésor public dont une partie significative de la dette est détenue par les organismes de retraite.

La mise en place de réformes du système de retraite est donc fondamentale. Une simple action sur les paramètres, en conservant l'architecture actuelle, pourrait allonger l'horizon de viabilité des régimes, et en particulier la CMR, pendant quelques années, mais ne pourrait pas résoudre la problématique de la viabilité de la plupart des régimes.

Il est donc nécessaire que toute réforme paramétrique soit introduite comme une étape vers une réforme globale de l'ensemble du système de retraite au Maroc.

2. Propositions de réforme

Au vu des résultats du diagnostic, la Cour des comptes recommande de mettre en œuvre une réforme progressive s'articulant en deux grandes phases :

Première phase : Réforme paramétrique

La réforme paramétrique proposée aura pour principal objectif d'augmenter l'horizon de viabilité et diminuer la dette des régimes les plus fragiles notamment celui de la CMR dans la perspective d'une réforme systémique devant toucher l'ensemble des régimes.

Parallèlement, la réforme constitue aussi une première phase de convergence des paramètres et d'harmonisation des régimes de retraite existants dans le but d'en rapprocher les règles de fonctionnement et par la suite d'en faciliter l'intégration sur le long terme.

La réforme devrait être enclenchée à très court terme (2013).

• Régime des pensions civiles de la CMR

- **Age légal de départ à la retraite** : il devrait être porté à 65 ans sur un horizon de 10 années tout en laissant la possibilité aux affiliés de prolonger leur activité pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Au-delà d'un certain âge, à fixer, le prolongement devrait être adéquatement encadré.

- **Assiette de calcul des droits** : elle devrait être progressivement portée à la moyenne des salaires des 10 à 15 dernières années (au lieu du dernier salaire d'activité) comme c'est le cas dans de nombreux pays mais également pour les autres régimes de retraite en vigueur au Maroc : CNSS (8 dernières années) et RCAR (salaires de la carrière).
- **Taux d'annuité** : 2% au lieu de 2,5% actuellement.
- **Taux de cotisation** : 30% répartis comme suit :
 - 24% pour le régime de base en répartition au lieu de 20% actuellement ;
 - 6% pour un régime additionnel obligatoire en capitalisation répartis à parts égales entre l'employeur et l'employé.

Avec la mise en place d'un régime additionnel et l'effet de l'abattement fiscal, la réforme paramétrique proposée devrait maintenir les pensions servies à un niveau proche de la situation actuelle et par conséquent préserver le pouvoir d'achat des retraités.

L'effet combiné des réformes proposées permet l'augmentation de l'horizon de viabilité du régime des pensions civiles à 2028, soit sept années supplémentaires et la réduction de la dette implicite de près de 60% à l'horizon 2060.

Pour la mise en œuvre de cette réforme, il sera nécessaire d'adopter une démarche progressive et de prendre en considération la pénibilité caractérisant certains métiers.

Les pensions seront liquidées à l'âge légal. Toutefois en cas de départ anticipé, et à la demande des affiliés, la liquidation pourra se faire avant l'âge légal moyennant l'application d'une décote adéquate permettant de préserver la neutralité de l'opération pour le régime.

• Régime général du RCAR

Age légal de départ à la retraite : il serait porté à 65 ans sur un horizon de 10 années selon le même schéma que le régime des pensions civiles de la CMR.

Revalorisation : révision à la baisse du taux actuel de revalorisation des pensions à un niveau des 2/3 (66%) de l'évolution du salaire moyen du régime.

Ces mesures auront pour effet combiné d'absorber les engagements non couverts du régime et de prolonger son horizon de viabilité au-delà de 2060.

- **Régime de retraite de la CNSS**

- **Age légal de départ à la retraite** : il devrait être maintenu à l'âge de 60 ans, en laissant la possibilité aux affiliés qui le souhaitent de prolonger leur activité jusqu'à 65 ans.
- **Taux de remplacement** : le plafond des droits devrait être relevé à 75% au lieu des 70% actuellement afin d'offrir la possibilité aux salariés désireux de poursuivre leur activité d'augmenter leurs droits.
- **Taux de cotisation** : il devra connaître une augmentation progressive de 11,89% à 14% sur une période de 5 années. Pour éviter l'augmentation des prélèvements obligatoires et préserver aussi bien la compétitivité des entreprises que le pouvoir d'achat des salariés cotisants, il convient de privilégier la possibilité de couvrir cette augmentation des cotisations par un redéploiement au niveau des autres cotisations sociales gérées par la CNSS.
- **Annuité de liquidation des droits** : le nombre de jours nécessaires pour pouvoir bénéficier de 50% des droits devrait être porté à 4.320 jours au lieu de 3.240 jours actuellement. Cette augmentation, qui sera progressive et étalée sur une période de 10 années, devrait être accompagnée de mesures efficaces de lutte contre la non déclaration et la sous déclaration dont sont victimes les affiliés les plus vulnérables.

Cette décision permettra d'amender la résolution adoptée par le conseil d'administration de la CNSS relative au remboursement des cotisations des affiliés qui atteignent l'âge légal de la retraite sans cumuler la période minimale de cotisation ouvrant droit à la retraite, pour tenir compte de la nouvelle période de stage proposée.

Ces mesures auront pour effet combiné d'améliorer l'horizon de viabilité du régime d'au moins 15 années et de réduire la dette non couverte, à l'horizon 2060, de plus de 50%.

- **Extension de la couverture, amélioration de la gouvernance et création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite**

Parallèlement à la réforme paramétrique, il serait important d'entamer le processus d'extension de la couverture de retraite. Il s'agira de procéder à une rapide mise en place de schémas de retraite devant intégrer la population des actifs non salariés selon une démarche progressive et en se focalisant d'abord sur les catégories professionnelles faciles à intégrer comme les professions libérales, les employeurs non salariés ou les patentés.

L'amélioration des mécanismes de contrôle au sein de la CNSS est tout aussi importante puisqu'elle est de nature à lutter contre la fraude sociale qui impacte négativement la pérennité et l'efficacité du système de retraite des salariés du secteur privé.

Il est par ailleurs recommandé de procéder à une révision des règles régissant les régimes de retraite existants dans le sens de l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et du pilotage.

Pour l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme, il est proposé la création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système. Cet organe aura pour mission notamment le suivi permanent de la situation du système de retraite et l'accompagnement de la mise en œuvre de la réforme.

Sa composition devrait répondre à un objectif d'efficacité à travers la désignation de membres disposant d'un haut niveau de compétence et d'expertise dans le domaine.

Des mécanismes devraient être prévus en vue d'inciter à la prise en considération des mesures de redressement nécessaires au rétablissement des équilibres du système de retraite telles que recommandées par l'organe en question.

Deuxième phase : vers une réforme systémique en deux étapes

Avant le démarrage de la deuxième phase des réformes, il est nécessaire que les pouvoirs publics, après concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, aient clairement établi et inscrit dans une feuille de route adoptée via une loi cadre, le schéma de la réforme cible, son architecture et le calendrier général de sa réalisation.

Cette deuxième phase comportera deux principales étapes: une première étape intermédiaire où il s'agira d'introduire des réformes permettant en particulier d'assurer une plus grande convergence et harmonisation des différents régimes et une deuxième étape où le système cible comprenant en particulier un régime de base généralisé sera mis en place.

Etape 1 : vers le début d'une réforme systémique

Les principaux avantages attendus sont notamment la mise en place d'une tarification plus adaptée, le rapprochement des paramètres des régimes et des règles de liquidation pour une plus grande convergence et harmonisation.

Cette étape, qui devrait être effectivement réalisée dans un horizon de 5 à 7 années, ne devrait constituer qu'une transition vers la mise en place d'un régime de base unique généralisé qui devait couvrir l'ensemble des actifs des secteurs public et privé.

Parmi les principales options qui pourraient être envisagées dans cette étape :

- Soit, la mise en place de deux pôles de retraite public et privé qui consistera essentiellement à fusionner les régimes du secteur public ;
- Soit le maintien des régimes avec notamment une réforme profonde du régime des pensions civiles de la CMR en vue de son rapprochement avec les régimes existants surtout au niveau du plafonnement.

Dans les deux architectures, les contraintes posées resteront principalement liées aux besoins importants de financement de la dette non couverte et à l'insuffisance du moteur démographique dans le secteur public.

Etape 2 : vers un système à régime de base unique

Dans cette étape, qui serait le couronnement du processus de la réforme, la Cour des comptes propose d'opter pour un régime de base unique avec des paliers complémentaires obligatoires et facultatifs.

A ce niveau, la Cour ne souhaite pas proposer un schéma précis quant aux choix à opérer en matière d'architecture du régime et des principales règles et paramètres qui le régissent, mais plutôt d'en préciser les contours.

• Régime de base unique

Les principales caractéristiques de ce régime qui devrait couvrir l'ensemble des actifs sont :

- Le plafonnement à un niveau qu'il conviendra de déterminer ;
- Un taux de remplacement permettant d'assurer un niveau de pension convenable ;
- Des taux de cotisation compatibles avec les impératifs de compétitivité, de préservation du pouvoir d'achat des cotisants et de la viabilité du régime ;
- Un effort de cotisation plus important de la part de l'employeur.
- Une focalisation sur la couverture retraite : le régime ne devrait pas supporter d'autres prestations connexes (capital décès, pension d'invalidité, allocations familiales) qui devraient être prises en charge séparément ;
- Le régime de base devrait fonctionner en répartition et sa gestion confiée à un organisme public.

• Régimes complémentaires

Ils sont destinés à prendre en charge la partie du salaire ou du revenu dépassant le seuil couvert par le régime de base en vue de doter les actifs d'un complément de pension leur garantissant un taux de remplacement convenable.

Les régimes complémentaires devraient prendre en considération les facteurs suivants :

- Les régimes devraient être à cotisations définies ;
- Le partage des cotisations entre employeurs et salariés serait différent de celui en vigueur pour le régime de base ;
- Il est plus indiqué que les régimes complémentaires puissent fonctionner en mode capitalisation, sans écarter l'option de la répartition en particulier dans le secteur privé.

Le caractère obligatoire de ces régimes pourrait, dans un premier lieu, être limité au secteur public, tandis que la couverture serait facultative dans le secteur privé avant d'être progressivement étendue.

- **Régimes facultatifs**

Ils seront destinés à prendre en charge, sur une base facultative, la partie des salaires ou revenus supérieure au plafond des régimes complémentaires.

Le mode de fonctionnement approprié est la capitalisation. Les cotisations seront supportées exclusivement par les affiliés. La mise en place de régimes spécifiques gérés par des organismes dédiés pourrait être envisagée.

INTRODUCTION

Contexte de la mission

1. Depuis plusieurs années, la question de la retraite s'est imposée comme l'une des priorités des politiques sociales au niveau de nombreux pays. Les changements démographiques, économiques et sociaux enregistrés pendant les quarante dernières années, ont imposé aux systèmes de retraite, ayant prévalu jusqu'à la fin des années 1980, de nombreuses contraintes.
2. En effet, les fondements sur lesquels étaient construits ces systèmes ont montré leurs limites à telle enseigne qu'ils se sont trouvés dans des spirales de déséquilibre financier permanent et structurel mettant en cause leur viabilité et leur pérennité.
3. Cette situation s'explique par trois facteurs principaux:
 - Le facteur démographique : l'allongement de l'espérance de vie de la population conjuguée à la baisse de la fécondité. Par conséquent, le levier démographique sur lequel sont basés les régimes de retraite par répartition devient inefficace.
 - Le facteur économique résidant dans l'atonie et l'irrégularité de la croissance.
 - Le facteur de gestion des systèmes de retraite : les modèles de pilotage ayant prévalu jusqu'à une date récente, ont beaucoup plus privilégié le court terme que le long terme. Or, les questions ayant trait à la retraite doivent être traitées sur de longs horizons temporels.
4. Conscients des contraintes de cette donne, et à l'instigation des organisations internationales concernées par la stabilité des équilibres macro-économiques au niveau mondial¹, de nombreux pays ont entrepris des réformes de leurs systèmes de retraite. Certains le font déjà depuis plus de deux décennies et continuent à le faire encore vu la gravité et l'ampleur des dysfonctionnements enregistrés.
5. Plusieurs pays ont initié des réformes profondes, parfois même douloureuses, consistant à redéfinir les fondamentaux de leurs systèmes de manière à ce qu'ils restent équilibrés et préserver la capacité de continuer à servir des pensions aux générations futures.
6. Sur un autre plan, la crise qui sévit depuis 2008, a servi de catalyseur pour les pays qui n'ont pas encore entrepris de réformes de leurs sys-

¹ Banque mondiale, FMI, OCDE, Union Européenne

tèmes de retraite et a même rappelé à ceux qui en ont déjà faites la nécessité d'engager des réformes structurelles.

7. Les réformes lancées ont souvent remis en cause les anciennes architectures et se sont résolument orientées vers la mise en place de nouveaux montages : regroupement des régimes de base, développement de la capitalisation, encouragement des régimes facultatifs, renforcement de l'équité inter et intra-générationnelle, lutte contre la pauvreté à travers l'instauration d'une pension minimale, l'établissement d'un lien étroit entre les pensions, l'espérance de vie et les cotisations, la convergence entre les régimes, ...

Qu'en est-il de la situation au Maroc ?

8. Contrairement à la tendance générale de simplification des systèmes de retraite et leur convergence adoptées par de nombreux pays ayant entrepris des réformes, le paysage des retraites au Maroc continue de connaître plusieurs régimes autonomes et non convergents. Chaque régime a été institué à un moment donné, dans des circonstances particulières, repose sur un cadre juridique spécifique et fonctionne selon des règles qui lui sont propres.
 - La Caisse marocaine de retraite (CMR), gère principalement deux grands régimes ; l'un pour les fonctionnaires civils et l'autre pour les militaires ;
 - La Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), gère un régime pour les salariés du secteur privé ;
 - Le Régime collectif d'allocation de retraite (RCAR), gère un régime pour les agents des établissements publics et les agents temporaires de l'Etat et des collectivités locales ;
 - La Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR), gère un régime complémentaire facultatif au profit du personnel du secteur privé.
9. Ces régimes de retraite en vigueur se caractérisent par une diversité et une incohérence qui touche aussi bien les aspects institutionnels et de gouvernance que ceux liés à leurs paramètres. Concernant le volet institutionnel, chaque régime dispose d'un cadre juridique propre et relève d'une tutelle à part. Quant à la diversité technique, elle concerne notamment le mode de financement, les taux de cotisation, la tarifica-

tion, la base de liquidation, l'annuité de calcul des droits, le placement des réserves.

10. En matière de couverture, ce dispositif aussi diversifié soit-il continue d'être marqué par une insuffisance notoire au niveau de la couverture sociale. En effet, malgré l'existence de plusieurs régimes, ils couvrent moins de 33% de la population active occupée.
11. Enfin, la caractéristique majeure du système de retraite qui préoccupe le plus, est l'horizon de viabilité et la dette non couverte des régimes de base qui se sont aggravés ces dernières années, au point que la pérennité de certains régimes se trouve menacée. Selon les études actuarielles, les situations financières des régimes de base sont déjà déséquilibrées ou le seront davantage dans les années à venir (2014 pour le régime des pensions civiles de la CMR, 2021 pour la CNSS, 2022 pour le RCAR). Quant au total de leurs engagements actualisés nets des réserves à fin 2011, il atteint l'équivalent de 813 milliards DH. S'agissant de la CIMR, les études actuarielles qu'elle a menées prévoient un horizon de viabilité au-delà de 2060.
12. Cette situation va s'aggraver davantage si les pouvoirs publics ne prennent pas, et dans l'urgence, des décisions de réforme profondes permettant d'assurer aux régimes de retraite la pérennité et la viabilité nécessaires pour qu'ils puissent continuer à servir des prestations de retraite à leurs pensionnés.

Pourquoi la Cour des comptes entreprend une mission dans ce domaine ?

13. Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics ont engagé un processus de réflexion et d'études sans toutefois mettre en œuvre une réforme d'ensemble du système de retraite au Maroc. Après les assises sur la retraite qui ont eu lieu en 2003, les pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux et diverses parties prenantes, ont institué en 2004 une commission nationale et une commission technique qui a été chargée de mener des réflexions sur le sujet. Cette commission regroupe les représentants des ministères concernés, des différents régimes, des syndicats et du patronat.
14. Pour pouvoir formuler des suggestions de réforme du système de retraite, la commission technique a commandité en 2007 une étude portant sur le diagnostic des différents régimes. Cette étude a proposé

des scénarii de réforme. Or, jusqu'à présent, aucune décision n'a été effectivement mise en œuvre à ce sujet.

15. De son côté le Haut Commissariat au plan (HCP) a rendu public en 2012 une étude sur la soutenabilité du système de retraite². Les résultats du diagnostic réalisé sont alarmants.
16. La Cour des comptes, dans le cadre de ses compétences en matière de contrôle supérieur des finances publiques, a décidé de mener une mission d'évaluation portant sur la problématique de l'équilibre, la viabilité et la couverture assurée par les régimes de retraite au Maroc. L'objet de ce travail est de s'arrêter, à travers un diagnostic, sur la gravité de la situation et l'urgence de mettre en place des mesures appropriées d'une part, et d'autre part, de proposer des pistes de réforme, d'abord paramétriques qu'il convient de mettre rapidement en œuvre, et ensuite systémiques sur le moyen et long terme.
17. Cette mission s'inscrit dans la suite logique des missions de contrôle de la gestion que la Cour a réalisées précédemment, au sein de différents organismes publics gestionnaires de régimes de retraite à savoir : la CMR (2006), le RCAR (2007) et la CNSS (2010 et 2011). Ces missions ont été exécutées conformément à la loi n° 62-99 formant code des juridictions financières, notamment ses articles 75 et 76.
18. Les missions réalisées ont touché aux aspects métiers, notamment les systèmes de pilotage, l'équilibre et la viabilité des régimes, les modes de fonctionnement et les prestations servies, ainsi qu'aux aspects institutionnels et de gouvernance. Elles ont notamment permis de constater la situation de déséquilibre de certains régimes et de s'arrêter sur la nécessité d'entamer des réformes pour préserver leur équilibre et assurer leur viabilité et leur pérennité.
19. Suite à ses interventions, la Cour a émis des recommandations pour pallier les différentes insuffisances relevées. Le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations a révélé que les mesures de réforme profondes des régimes ne sont pas encore prises.

Méthodologie de travail

20. Pour la réalisation de cette mission, la Cour des comptes a organisé des séances de travail avec différentes parties prenantes en la matière.

² «Implications du vieillissement de la population sur les équilibres macro-économiques et sur la situation financière du système de retraite», Octobre 2012.

Ces rencontres ont permis de discuter des hypothèses de projection, de demander les données actuarielles nécessaires pour faire le diagnostic et les simulations ainsi que pour actualiser les projections au moyen d'un outil logiciel adapté.

21. Ainsi, des réunions ont été tenues avec :
 - Les responsables des régimes de retraite (CMR, CNSS, RCAR, CIMR) ;
 - Les responsables de la direction des assurances et de la prévoyance sociale (DAPS) relevant du Ministère de l'économie et des finances ;
 - Les responsables de la direction de la protection sociale des travailleurs, relevant du Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle ;
 - Les responsables du Haut-commissariat au plan (HCP).
22. La mission s'est également appuyée sur les projections et simulations réalisées directement par les régimes ou à la demande de la Cour des comptes sur la base des données disponibles arrêtées à fin 2011.
23. Elle a aussi exploité les livrables de l'étude actuarielle commanditée par la commission technique ainsi que le rapport du HCP sur la soutenabilité du système de retraite au Maroc de 2012.
24. Avant de faire le choix entre les scénarii proposés, la mission a tenu des séances de travail avec les responsables sus mentionnés pour la discussion et la validation des schémas proposés. En plus des aspects techniques ayant trait à la révision des paramètres de certains régimes, il ressort de ces réunions l'unanimité de l'urgence de mener des réformes.
25. A ce sujet, la Cour des comptes souligne la pleine collaboration et l'ouverture d'esprit dont ont fait montre toutes les parties consultées. Elle tient à les remercier à cette occasion.
26. Il convient de souligner que pour les besoins de réaliser les travaux relatifs au diagnostic des différents régimes et les simulations de réforme, la mission s'est essentiellement basée sur les mêmes hypothèses retenues par la commission technique.

Etendue de la mission

27. Le présent travail s'est limité aux régimes de retraites gérés par les quatre caisses précitées étant donné qu'elles couvrent l'essentiel des personnes actives assurées contre le risque vieillesse. Ainsi, cette étude ne s'étend pas :

- aux caisses de retraites internes de Bank Al Maghrib, l'ONE et certaines régies de distribution d'eau et d'électricité qui sont appelées à intégrer le RCAR ;
- au régime des pensions militaires géré par la CMR ;

28. Néanmoins, les pistes de réforme proposées dans ce rapport constitueraient un cadre propice pour leur configuration et repositionnement au sein du système cible envisagé.

PREMIÈRE PARTIE
DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE RETRAITE
AU MAROC

I. DIAGNOSTIC DU SYSTÈME DE RETRAITE AU MAROC

29. Le système de retraite au Maroc se caractérise par une diversification institutionnelle, un niveau de couverture modeste et des déséquilibres qui deviennent de plus en plus préoccupants pour les régimes de base.
30. En effet, ayant été mis en place progressivement et sur une longue période (1930 à 1977), la conception des différents régimes de retraite, leur architecture et leur mise en œuvre ont été faites en fonction des populations ciblées et des données disponibles. Ces régimes n'ont pas fait l'objet d'une réflexion d'ensemble pouvant aboutir à une construction cohérente offrant une couverture, soutenable à long terme, du risque vieillesse à l'ensemble des actifs.

1. Dysfonctionnements communs

1.1 Origines différentes et paramètres non convergents

31. En 1930, la caisse marocaine des retraites (CMR) a été créée pour gérer un régime des pensions civiles. Au lendemain de l'indépendance, la couverture CMR fonctionnant sous le mode de la répartition, sera étendue à l'ensemble des fonctionnaires civils de l'Etat et des collectivités locales et un nouveau régime sera créé pour les militaires.
32. En 1949, les entreprises industrielles ont créé la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR) ; une association de patrons, pour offrir une couverture de retraite à leurs employés payés au mois.
33. En 1959, la Caisse nationale de la sécurité sociale (CNSS) a été créée pour rendre obligatoire la couverture retraite à l'ensemble des salariés du secteur privé sur la base de la répartition. La CIMR deviendra alors, de fait, un régime complémentaire facultatif au régime de la CNSS.
34. En 1977, avec la création du Régime collectif d'allocation de retraite (RCAR), la couverture retraite deviendra obligatoire pour les salariés des établissements publics et les employés non titulaires du secteur public.
35. Outre ces régimes, plusieurs établissements publics ont créé des caisses internes de retraite pour leur personnel. En plus de leur caractère généreux, les régimes internes se sont caractérisés par l'absence

d'une gestion saine des équilibres et l'insuffisance des provisions des engagements. Dans certains cas, ces régimes ont plombé les comptes des organismes concernés.

36. Ce processus a eu comme conséquence un paysage de régimes de retraite offrant une grande diversité quant à la population cible et à la conception des principaux paramètres. Il est ainsi noté :
- Des modes de financement non uniformes (répartition pour la CMR, la CNSS et la CIMR ; mix répartition-capitalisation pour le RCAR) ;
 - Des taux de remplacement différents (jusqu'à 100 % du dernier salaire pour la CMR, un maximum de 70 % d'un montant plafonné actuellement à 6.000 DH par mois pour la CNSS, un pourcentage du salaire moyen de carrière revalorisé pour le RCAR et le produit du nombre de points accumulés par une valeur unitaire pour la CIMR) ;
 - Des taux de cotisation spécifiques (20 % pour le régime des pensions civiles de la CMR ; 11,89 % sur un plafond de 6.000 DH/mois pour la CNSS ; 18 % sur un plafond égal à quatre fois le salaire moyen du régime pour le RCAR et divers taux pour la CIMR) ;
 - Des mécanismes d'ajustement propres à chaque régime (la prime échelonnée pour la CMR et la CNSS ; la modification du taux de la contribution patronale variable fixée actuellement à 6 % en fonction du taux d'équilibre pour le RCAR et le pilotage par fixation de la valeur du point pour la CIMR) ;
 - Un caractère cloisonné et non convergent des régimes de retraite.
37. Cette incohérence est exacerbée par l'absence d'un véritable référentiel prudentiel commun à l'ensemble des régimes, ce qui complique toute entreprise de pilotage et de veille. L'efficacité de suivi et de surveillance des différentes caisses est d'autant plus aléatoire que ces dernières obéissent à des modes de gestion spécifiques ou relèvent de tutelles administratives différentes (ministère des finances pour la CMR, ministère chargé de l'emploi pour la CNSS, et gestion du RCAR par la Caisse de dépôt et de gestion) ou ne sont pas soumis à un cadre juridique adéquat (statut d'association pour la CIMR).
38. Cela a également des conséquences négatives sur la mobilité au sein du marché de travail, puisque la décision de changement d'emploi peut être fortement influencée par le paramètre couverture retraite.

1.2 Faible taux de couverture du secteur privé

39. La seconde grande caractéristique du système de retraite au Maroc est la faiblesse de la couverture sociale qu'il permet au secteur privé. En effet, moins de 33 % de la population active dispose d'une couverture de retraite³. Cette situation est certes due à l'absence de régimes de retraite obligatoires notamment pour les professions libérales et les travailleurs indépendants, mais aussi à la faiblesse du taux de couverture du régime de la CNSS sur l'ensemble des salariés du secteur privé malgré l'amélioration importante qu'a connue cet indicateur sur la période 2005-2011 (72% en 2011 contre 43% en 2005). En effet, environ 1,2 millions de salariés relevant du périmètre de cette caisse ne sont pas couverts en 2011. A titre d'exemple, le secteur agricole qui occupe une grande partie de la main d'œuvre enregistre un faible niveau de couverture.
40. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se traduira, dans le futur, par l'accroissement des populations pauvres parmi les personnes âgées alors qu'une partie de ces populations peut actuellement avoir la capacité de cotiser à des régimes de retraite s'ils étaient institués à leur profit.

1.3 Des régimes en déséquilibre financier structurel

41. La caractéristique préoccupante qui entache les différents régimes de retraite de base est le déséquilibre démographique et financier qui s'est aggravé ces dernières années. En effet, sur le plan démographique, excepté le régime CNSS, la population des actifs cotisants reste faible et surtout croît moins vite. En revanche, les effectifs de retraités pour toutes les caisses ont tendance à augmenter à un rythme plus rapide que celui des actifs cotisants.
42. Dans le secteur public, cette situation s'explique par la stabilité des effectifs de fonctionnaires et agents au regard des politiques publiques en la matière (limitation du poids de la masse salariale du secteur public dans le PIB et ralentissement des recrutements dans la fonction publique).
43. Par conséquent, le rapport démographique (nombre de cotisants par retraité) se détériore de façon continue, à des degrés différents, pour

³ Une population couverte en 2011 de 3,4 millions pour une population active occupée de 10,509 millions.

tous les régimes à l'exception de la CNSS. Ainsi, entre 2000 et 2011, cet indicateur a évolué de 6 à 3 pour le régime des pensions civiles de la CMR et de 11 à 3 pour le régime général du RCAR. Par contre, il s'améliore, pour la CNSS où il est passé de 7 à 9,5⁴.

44. Cet état est accentué, et le sera davantage, par l'amélioration de l'espérance de vie de la population à l'âge de la retraite (60 ans) qui atteint en 2011, 19,6 ans pour les hommes et 21,63 ans pour les femmes contre respectivement 17,17 ans et 18,49 ans en 1980⁵. Cela a comme conséquence l'augmentation des charges futures des différents régimes.
45. Dans le même sillage, les indicateurs financiers des régimes de retraite dénotent, de manière générale, un déséquilibre qui va en s'amplifiant. De ce fait, pour chaque cotisation reçue, les régimes créent des droits supérieurs accumulant ainsi en permanence des déficits et de la dette pour les générations futures.
46. Selon les bilans actuariels à fin 2011, le montant des droits acquis nets des réserves s'élève à 813 milliards DH, alors que les réserves s'élèvent à 82,9 milliards DH pour le RCAR, 77 milliards DH pour la CMR et 27 milliards DH pour la CNSS.
47. Cela s'explique essentiellement par une sous tarification de l'acquisition des droits auprès des régimes, longtemps masquée par une démographie favorable et la non prise en considération de l'allongement de l'espérance de vie. Ajouter à cela le pilotage à court terme qui a marqué jusqu'à présent la gestion des différents régimes de retraite.
48. Le tableau suivant présente une projection de l'évolution probable de la dette non couverte⁶ par régime (en milliards DH).

Année	CMR	RCAR	CNSS
2011	583	32*	197
2015	666	38	237
2020	786	49	298
2025	**	63	375
2030	**	81	472

*: Pour l'année 2012

** : en 2021, le régime ne sera plus en mesure de faire face à ses engagements

⁴ Source : Bilans actuariels des régimes.

⁵ Source : Haut Commissariat au Plan.

⁶ Valeur actuelle probable des cotisations futures augmentées du montant de la réserve moins la valeur actuelle probable des engagements à l'horizon 2060 en groupe ouvert.

49. Concernant la CIMR, le rapport démographique a décliné de 4,2 en 2000 à 2,9 en 2011. Cette caisse enregistrera un excédent tout au long de la période sous analyse⁷. Toutefois, le solde technique du régime décroîtra à partir de 2014 pour devenir négatif entre 2033 et 2050 avant de reprendre sa croissance à partir de 2051.
50. La dégradation structurelle des équilibres des régimes conjuguée à la détérioration des indicateurs démographiques aura un impact négatif sur la situation macroéconomique du pays. En effet, et comme l'ont montré plusieurs études dont notamment celle du HCP⁸, cette dégradation impliquera une réduction de l'épargne et par conséquent, une rétraction de l'investissement. Le HCP a estimé que ce dernier agrégat passera de 35% du PIB actuellement à 25% en 2050.

1.4 Insuffisance du mécanisme de pilotage de certains régimes

51. Les mécanismes de pilotage de certains régimes sont inadaptés. Concernant le régime des pensions civiles de la CMR, il fonctionne selon le mode de répartition, et il est ajusté selon la technique de la prime échelonnée. Selon le référentiel juridique régissant ce régime, ce mécanisme est actionné lorsque le montant de la réserve de prévoyance baisse jusqu'à atteindre l'équivalent de deux fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois derniers exercices. A ce moment, les cotisations doivent être ajustées de manière à garantir l'équilibre sur une période minimale de 10 ans et qu'un excédent pouvant alimenter la provision y afférente soit dégagé⁹.
52. L'application de ce mécanisme signifie qu'il est nécessaire d'attendre jusqu'à la quasi-faillite du régime (moins de 2 années de service des prestations) pour réagir par un ajustement qui se limitera à rétablir la trésorerie du régime pour 10 ans.
53. Pour le cas du régime de retraite de la CNSS, le pilotage par la technique de la prime échelonnée prévoit un équilibre sur 5 ans. Or, le

⁷ La réalisation de ces résultats par le régime de la CIMR, qui est facultatif et en répartition, reste corrélée à la réalisation de l'hypothèse de l'évolution des actifs cotisants sur la période de projection.

⁸ «Implications du vieillissement de la population sur les équilibres macro-économiques et sur la situation financière du système de retraite», octobre 2012.

⁹ Article 13 de la Loi n°43-95 et article 7 du Décret n°2-95-749 pris pour l'application de la loi n°43-95.

fait de limiter la recherche de l'équilibre sur un horizon de 5 ans ne fait que renvoyer à plus tard l'apparition des déficits. De plus, la mise en œuvre de ce mécanisme n'est pas automatique, puisqu'elle ne peut être décidée directement par les organes de direction de la Caisse, mais reste tributaire de son adoption par voie de décret.

1.5 Différentes règles de placement des réserves

54. Même si le placement des réserves constitue un élément d'une importance stratégique pour les régimes de retraite, la réglementation appliquée est largement différente d'un régime à un autre. En effet, la CMR et la CIMR gèrent de façon directe leurs réserves, le RCAR en confie la gestion à la CDG, la CNSS a l'obligation, de par la loi la régissant, de déposer ses réserves techniques à la CDG¹⁰.
55. Cette situation n'est pas sans impact sur le rendement des placements des différents régimes. Le tableau suivant donne un aperçu sur l'évolution du taux moyen de rendement comptable du portefeuille de chaque régime sur la période 2003-2011 (en %).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Taux moyen de la période
CMR	6,80	7,77	7,66	6,24	5,90	5,75	5,36	5,60	4,61	6,2
RCAR	6,24	5,76	5,52	9,18	7,85	6,37	2,69	4,78	3,57	5,8
CNSS	3,55	3,68	3,80	3,94	3,89	3,85	3,79	3,77	3,64	3,8
CIMR	9,20	10,40	10,20	9,50	10,50	9,20	9,40	14,90	6,70	10

1.6 Fiscalité généreuse et non neutre

56. Avant 2013, les pensions de retraite bénéficiaient d'un abattement fiscal de 40%. Alors que les rémunérations des actifs sont soumises à un abattement, au titre de frais inhérents à la fonction ou à l'emploi, pour un taux de 20%. Avec la loi des finances n°115-12 de l'année 2013, le taux d'abattement pour les retraités a été augmenté pour être porté à 55%.

¹⁰ A signaler que, par convention entre la CDG et la CNSS datant de 2003, la rémunération des réserves de la CNSS a été définie, sur la base d'une indexation de la rémunération de 75 % des réserves techniques sur les taux d'intérêts des Bons du Trésor à 15 ans et l'indexation de la rémunération des 25% restantes sur les taux d'intérêts des bons du Trésor à 10 ans. Cela induit un taux de rémunération des placements moins important que pour les autres régimes.

57. Cette modification paraît peu justifiable, à plus d'un titre : elle ne bénéficie qu'aux pensions les plus élevées, et les sujétions que subissent les actifs sont souvent aussi importantes que celles auxquelles devraient faire face les retraités.
58. Sur un autre registre, cette situation porte atteinte au principe de l'égalité des citoyens, en fonction de leurs capacités contributives, devant les charges publiques.
59. L'augmentation de l'abattement fiscal à 55% sur les pensions a eu un impact négatif sur les recettes fiscales de l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu qui se présente comme suit ¹¹ :

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

* : Régimes civil et militaire

60. Cette mesure a fait subir au trésor public un manque à gagner non négligeable qui se chiffre à 412 millions DH au titre de la seule année 2013. La baisse des ressources fiscales est appelée à croître significativement dans les années à venir avec l'afflux de nouveaux retraités que connaîtront ces régimes.
61. Surtout, l'augmentation de l'abattement fiscal n'a bénéficié significativement qu'à une faible minorité de pensionnés titulaires de hauts revenus. Ainsi, au niveau de la CMR, près de 50% des bénéficiaires ont vu leurs pensions augmenter de moins de 200 DH/mois, tandis que les pensions élevées ont connu des augmentations importantes qui peuvent atteindre plus de 3000 DH/mois.
62. Bien qu'elle apparaisse comme neutre pour les régimes, ce type de mesure a un impact indirect négatif sur le comportement des actifs envers l'adhésion ou non à certaines mesures envisagées dans le cadre de la réforme paramétrique comme la prolongation volontaire de l'âge

¹¹ Cette mesure n'a pas d'impact significatif sur les pensionnés de la CNSS étant donné que le salaire de base des cotisations et le taux de remplacement sont respectivement plafonnés à 6.000 DH et 70%.

de départ à la retraite. En effet, avec un abattement fiscal de 55% sur les pensions, certains actifs pourraient décider de partir à la retraite de façon anticipée tout en bénéficiant d'un taux de remplacement conséquent ce qui aura pour effet in fine d'influer négativement sur l'équilibre des régimes.

63. A titre d'illustration, pour disposer d'une pension équivalente au dernier salaire net, l'augmentation de l'abattement a pour effet de réduire la durée d'activité et de cotisation nécessaires. Celle-ci peut atteindre dans le cas de la CMR entre 30 et 34 ans selon le niveau de rémunération qui est bien loin des 40 années d'activités nécessaires pour atteindre le plafond du régime.

1.7 Nombreux diagnostics et absence de réformes profondes

64. L'historique des mesures, ayant concerné les régimes de retraite durant les dernières années, montre l'absence d'une cohérence d'ensemble et un traitement parcellaire des questions afférentes à la retraite. Ainsi, les principales mesures prises peuvent être classées comme suit :
 - des analyses et diagnostics étalés sur une période de plus de 15 ans ;
 - des mesures qui répondent souvent à des préoccupations contradictoires ;
 - des ajustements des paramètres des régimes inspirés par des analyses et une vision de court terme ;
 - des processus d'encadrement non menés à terme ;
 - des efforts importants, mais non encore achevés pour mettre fin aux caisses internes de retraite des entreprises publiques.

1.7.1 Diagnostics sans réformes structurelles

65. La sensibilisation à la problématique des retraites au Maroc a débuté au milieu des années 1990. Le Premier Ministre a mis en place en 1997, le Comité de Suivi des Etudes Actuarielles qui a été chargé de l'évaluation de la viabilité financière des caisses de retraite et de l'étude d'options en vue de la réforme. Les premiers diagnostics, réalisés avec l'assistance de la Banque Mondiale à partir de 1997, laissaient déjà apparaître des doutes quant à la viabilité à long terme des caisses de retraite.

66. Le comité a présenté en février 2002 son rapport au Premier ministre comportant un diagnostic d'ensemble des régimes de retraite. Le 16 décembre 2003, le Premier ministre a convoqué les «Assises nationales sur la retraite» auxquelles ont participé des membres du Parlement, syndicats, patronat, caisses de retraite, universitaires et experts.
67. Les recommandations des assises ont porté sur la création d'une Commission nationale présidée par le Premier ministre, composée des ministres chargés des finances, de l'emploi et de la fonction publique, des dirigeants des cinq syndicats les plus représentatifs, du président de la Confédération générale des entreprises marocaines (CGEM) et des directeurs des caisses de retraite. Il a également été recommandé la création d'une commission technique composée de représentants des membres de la commission nationale dont les travaux sont coordonnés par la DAPS et ce, en vue de piloter le programme des réformes.
68. Le diagnostic réalisé par cette commission technique à partir de 2007, avec l'assistance de deux bureaux d'études, a confirmé les analyses précédentes. Le constat est aujourd'hui largement partagé par les parties prenantes à ce dossier et les organisations internationales (Banque mondiale et Bureau international du travail).
69. En conséquence, après 15 années de réflexions et d'études, on constate toujours l'absence de réformes profondes du système de retraite.

1.7.2 Des mesures ayant participé à l'aggravation des déséquilibres des régimes

70. Plusieurs mesures qui ont été mises en œuvre, répondaient à des objectifs sociaux ou à des revendications corporatistes sans prendre en considération les charges qui y sont attachées et les déséquilibres financiers qu'elles engendraient.
71. Ainsi, au niveau de la CMR, l'élargissement de l'assiette de cotisation et de liquidation des pensions à la totalité des indemnités et primes statutaires¹² a eu pour conséquence directe l'aggravation du niveau des engagements et donc du déficit futur du régime. Cette situation est d'autant plus conséquente qu'elle a été décidée sans véritable analyse actuarielle pour déterminer le coût réel du rachat qui devait être supporté par les bénéficiaires.

¹² La moitié en 1990 et l'autre moitié en 1997.

72. De plus le caractère généreux du régime a créé un effet d'appel favorisant des revendications catégorielles pour l'intégrer. A titre d'illustration, le cas de des enseignants-chercheurs des établissements de formation des cadres supérieurs qui ont pu réintégrer le régime des pensions civiles de la CMR, avec effet rétroactif depuis leur date d'affiliation au RCAR¹³ et ce dès lors que le régime des pensions civiles de la CMR est devenu plus avantageux que celui du RCAR.
73. Pour la CNSS, la décision récente de l'intégration des transporteurs routiers a été prise sans étude actuarielle préalable, ni mise en place des mesures appropriées permettant la réussite de l'intégration de cette catégorie. L'effectif total de ces transporteurs s'élève à 204 199 personnes¹⁴.
74. En outre, la fixation d'une pension minimum¹⁵ et sa revalorisation à 1.000 DH par mois, relève plutôt d'une préoccupation d'ordre social que de la mise en place d'un mécanisme intégré à l'architecture des régimes et par conséquent, elle ne devrait pas être supportée par ces derniers. Ces décisions sont de nature à creuser, de manière variable, les déséquilibres lorsque les coûts y afférents sont imputés aux régimes.

1.7.3 Des ajustements de paramètres insuffisants pour prévenir les déséquilibres

75. Dans l'optique de rétablir les équilibres des régimes, des mesures de rattrapage ont été introduites. Il en est ainsi de la CNSS où le salaire plafond de cotisation a connu une augmentation progressive de 3.000 à 6.000 DH entre 1980 et 2002. Le taux de cotisation a été augmenté de 7,20% à 11,89% entre 1993 et 2002 et le calcul de la pension sur la base des 96 derniers mois de salaire a été introduit à partir de 2005.
76. De même, pour le régime des pensions civiles de la CMR, le taux de cotisation est passé de 14% à 20% à partir de 2004 pour tenter de rétablir l'équilibre du régime, à l'occasion de l'élargissement des bases de liquidation des pensions.
77. Cependant, le caractère ponctuel de ces mesures et leur impact limité montrent qu'elles ne répondent pas, pleinement, à la problématique

¹³ Loi n°47-05 sus-cité.

¹⁴ 148 000 de ces transporteurs n'ont jamais été immatriculés par le passé au régime CNSS et 84 501 sont déjà déclarés à la CNSS en tant que salariés.

¹⁵ D'abord au niveau de la CNSS et de la CMR, et actuellement en cours au RCAR.

des déséquilibres profonds des régimes de retraite qui doivent être analysés et traités sur un horizon de très long terme.

78. Il convient de préciser que la CIMR a entrepris en 2003 une réforme basée sur la réduction du rendement de 14 à 10%, le relèvement de la contribution non génératrice de droits sur la contribution patronale de 10 à 30%, la suppression des allocations familiales accordées aux retraités, l'abandon de la revalorisation automatique des pensions et sa fixation en tenant compte de la situation financière du régime dans le cadre de son pilotage et l'adoption d'une charte de pilotage du régime et son institutionnalisation dans le cadre de ses statuts. Ces mesures ont permis d'améliorer la situation des équilibres du régime.

1.7.4 Des efforts importants pour absorber les caisses internes de retraite des entreprises publiques

79. Un effort important a été mené depuis les années 1990 pour fermer les caisses internes de retraite de certaines entreprises publiques dont les engagements avaient atteint des niveaux élevés et qui laissaient présager des déficits futurs qui deviendraient rapidement insoutenables pour les organismes concernés.
80. La fermeture a concerné une partie importante des caisses internes de retraite notamment l'OCP, l'ONCF, la Régie des tabacs, la Lydec, l'ODEP. L'approche généralement adoptée consistait en :
- L'affiliation du personnel nouvellement recruté au RCAR, ce qui a permis d'arrêter la progression des engagements non couverts par ces régimes ;
 - Le versement d'un montant (dit droit d'entrée) au RCAR destiné à couvrir les engagements consentis par les caisses internes de retraite vis-à-vis des retraités qui en dépendent et même des actifs pour les droits acquis avant l'intégration.
81. Ce processus n'est cependant pas encore achevé puisque les caisses internes de retraite de l'ex. Office national de l'électricité, de l'essentiel des Régies autonomes de distribution d'eau et d'électricité et de Bank Al Maghrib ne sont pas encore transférés au RCAR.
82. De plus, il est important de noter que le transfert des Caisses internes ne s'est pas fait dans une logique similaire pour toutes les entreprises publiques. Cela est principalement le cas pour les droits acquis. En

effet, les agents de l'OCP voient la liquidation de leurs pensions se faire sur la base des paramètres de leur caisse interne (largement plus généreuse) non seulement pour la période antérieure à l'affiliation au RCAR, mais également pour toute la période d'activité restante jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite. Alors que pour les caisses internes précédemment transférées, seuls les droits passés ont été liquidés sur cette base.

83. Par ailleurs, lors des restructurations qui ont concerné certaines entreprises publiques, il a été procédé à l'introduction de dispositions juridiques figeant la situation de couverture retraite en vigueur, interdisant ainsi tout transfert au RCAR. C'est le cas de l'Office national des hydrocarbures et des mines, créé par la loi n°33-01, dont l'article 18 consacre la couverture du personnel par le régime CIMR, qui n'est qu'un régime facultatif. Cette couverture reste inadaptée pour les organismes publics et sans encadrement légal approprié.

2. Diagnostic des différents régimes

2.1 Régime des retraites civiles de la CMR

84. La CMR gère principalement deux grands régimes de retraite mis en place en 1971 à l'issue de l'unification de tous les régimes de base existants, et ce à travers la loi n°11-71 instituant un régime des pensions civiles et la loi n°13-71 instituant un régime des pensions militaires. Ces deux régimes, civil et militaire, sont globalement similaires et ne diffèrent fondamentalement que par les populations auxquelles ils sont adressés et l'âge de mise à la retraite.
85. La CMR gère également pour le compte de l'Etat des régimes non contributifs notamment, les pensions des anciens résistants et les pensions d'invalidité civiles et militaires, ainsi que des régimes dits «particuliers» qui sont en voie d'extinction, tels que les aides renouvelables, les allocations forfaitaires, les rentes forfaitaires, etc.
86. Depuis 2005, la caisse assure la gestion d'un régime de retraite complémentaire facultatif basé sur le principe de la capitalisation individuelle dit «Attakmili» destiné aux affiliés des régimes civil et militaire. Le financement de ce régime est assuré par les seules cotisations des salariés. Ce produit reste cependant peu développé et son volume

d'activité reste marginal : en 2011, son chiffre d'affaires n'a pas dépassé 11,8 millions DH.

87. Avant 1996, la gestion des prestations servies par la CMR avait un caractère proprement budgétaire. Celle-ci percevait les cotisations salariales et les contributions patronales de ses adhérents ainsi que des subventions d'équilibre ponctuelles versées par le Trésor lorsque les ressources de la Caisse sont insuffisantes pour lui permettre d'assurer le service des prestations.
88. La loi n°43-95 portant réorganisation de la CMR, a mis l'accent sur l'importance de l'équilibre financier à moyen et long terme des régimes de retraite gérés par la caisse. Elle a ainsi institué l'obligation de constituer des réserves et provisions afin de garantir le service des prestations prévues par les régimes des pensions civiles et militaires.
89. Le tableau suivant donne un aperçu des principaux indicateurs de fonctionnement du régime des pensions civiles à fin 2011 :

En milliards DH

Actifs cotisants (1)	629.892	Ressources	14,1
Retraités* (2)	249.492	Prestations	11,8
Rapport démographique (1)/(2)	3	Réserves (valeur comptable)	74,1

* Dont 80.080 ayants cause

90. L'objet de l'analyse de la Cour des comptes se focalise sur l'équilibre du régime des retraites civiles. Les déficits du régime militaire, qui a connu l'épuisement total de ses réserves depuis plusieurs années, sont actuellement prises en charge par le budget de l'Etat. Il convient cependant, d'attirer l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'entamer une réflexion sur ce sujet, eu égard à l'importance des charges sur le budget de l'Etat qui devraient devenir de plus en plus lourdes dans le futur.

2.1.1 Mode de fonctionnement

91. Le régime des pensions civiles est un régime de retraite obligatoire, par répartition, à prestations définies qui fonctionne en annuités. Pour couvrir les prestations, le régime perçoit des cotisations calculées sur

la base du salaire de base majoré de l'indemnité de résidence et des indemnités statutaires ayant un caractère permanent. Depuis 2006, le taux de cotisation est passé à 20% supportés à parts égales par l'employeur et l'affilié à raison de 10% chacun.

92. Les pensions de retraite sont liquidées sur la base de la rémunération statutaire servie au moment du départ à la retraite (dernier salaire d'activité). L'âge légal de mise à la retraite est de 60 ans pour l'ensemble des affiliés à l'exception de quelques corps de fonctionnaires¹⁶.
93. Le régime ouvre la possibilité de départ à la retraite avant la limite d'âge (retraite anticipée) en cas d'invalidité ou après avoir totalisé une durée de 15 ans de services effectifs pour les femmes et 21 ans pour les hommes.
94. Le taux d'annuité est de 2,5% par année prise en charge par le régime avec un maximum de 40 annuités. Ce taux est ramené à 2% en cas de départ en retraite avant la limite d'âge ; soit une décote de 20% du montant de la pension.
95. En cas de décès, la pension est réversible au conjoint à hauteur de 50%. Les orphelins de l'affilié ont également droit à une pension égale à 50% de la pension initiale. La pension reversée au conjoint est viagère, celle de l'orphelin est normalement servie jusqu'à l'âge de 16 ans et jusqu'à 21 ans s'il poursuit des études. En cas d'invalidité totale et définitive, la pension est assurée durant toute la période où il se trouve dans l'incapacité de travailler.
96. Par ailleurs, le régime sert des pensions d'invalidité et de décès sachant que la charge des pensions d'invalidité est supportée exclusivement par les employeurs. La CMR n'en assure que la gestion pour compte.
97. Le régime des pensions civiles sert également des allocations familiales aux retraités, selon les mêmes taux et dans les mêmes conditions que celles applicables aux allocations familiales payées par la fonction publique aux fonctionnaires en activité. Les allocations familiales ne font pas l'objet d'une cotisation spécifique en dehors de la cotisation retraite ou d'un fonds distinct, mais sont prises en charge et imputées au régime.

¹⁶ Les professeurs de l'enseignement supérieur (65 ans). Les magistrats peuvent continuer leur activité jusqu'à l'âge de 66 ans (3 x 2 ans).

2.1.2 Principaux facteurs de déséquilibre du régime

98. L'analyse du régime des pensions civiles met en évidence un déséquilibre financier profond, structurel et qui va en s'accroissant. Les projections actuarielles à fin 2011 montrent que la dette non couverte du régime à l'horizon 2060 atteint un montant de 583 milliards DH. Ce niveau insoutenable de la dette montre l'incapacité du régime à faire face à ses engagements futurs.
99. Cette situation est imputée à de nombreuses contraintes dues à des facteurs démographiques et financiers que la construction paramétrique du régime n'est pas en mesure de prendre en charge.
100. L'absence de mécanismes de pilotage efficaces pour faire face aux éléments de ce déséquilibre, a eu pour conséquence de faire durer la situation du statu quo pendant de nombreuses années sans que ne soient mis en œuvre des ajustements sinon pour corriger, du moins pour ne pas amplifier le déséquilibre.
101. Ainsi, même si la situation difficile du régime des pensions civiles était visible depuis plusieurs années, les réformes profondes n'ont pas été mises en place, justifiées en cela par l'attente des résultats des études et des consultations. Cela a eu pour conséquence non seulement de ne pas réduire les engagements du régime, mais de les augmenter davantage. En effet, en plus de la progression des droits acquis par les affiliés, de nouveaux droits se sont ajoutés à l'issue des dizaines de milliers de nouveaux recrutements réalisés depuis lors au niveau de la fonction publique et des collectivités locales.
102. Globalement, les principaux facteurs du déséquilibre peuvent être présentés comme suit :

• Stabilisation du moteur démographique

103. L'arrivée à maturité du régime, l'augmentation de la population des retraités et la stabilité des recrutements dans la fonction publique et les collectivités locales ont eu un impact négatif sur le levier démographique qui s'est considérablement essouffé et de manière continue.
104. Ainsi, de 12 actifs pour un retraité en 1986, le rapport démographique est passé à moins de 3 en 2012 et devrait atteindre 1 dès 2024¹⁷,

¹⁷ Source : CMR.

date à partir de laquelle le régime comportera plus de pensionnés que d'affiliés cotisants.

105. Parallèlement, une amélioration de l'espérance de vie à l'âge de la retraite est observée. Elle est passée en 1980 de 17,17 ans pour les hommes et 18,49 ans pour les femmes à respectivement 19,6 ans et 21,63 ans en 2011¹⁸. Ce qui signifie que la population de retraités bénéficie pendant une période plus longue de la pension de vieillesse financée par les affiliés dont le nombre continue à diminuer par rapport aux retraités. Ajouter à cela que les affiliés ont tendance à cotiser de moins en moins longtemps avec le retard de l'accès à l'activité, ce qui réduit en conséquence les ressources du régime.

• Taux de remplacement élevé

106. Le régime des pensions civiles se caractérise par une générosité des prestations en comparaison avec l'effort de cotisation consenti. Il offre à ses affiliés un droit de 2,5% du dernier salaire pour toute année de cotisation soit un taux de remplacement qui, avec l'abattement fiscal élevé (soit 55%) dont bénéficient les pensions de retraite, peut dans certains cas atteindre 100 % au bout de seulement 30 à 35 ans de carrière et peut même dépasser le dernier salaire net.

107. Ce taux de remplacement élevé, pouvait se justifier au moment où l'assiette de calcul des pensions était limitée au salaire de base. Or, à partir de 1990 suite à l'élargissement de l'assiette de calcul des pensions à la totalité des émoluments, ce taux de remplacement va devenir la principale cause du déséquilibre du régime.

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

109. Devant l'impact important de cette mesure sur le régime des pensions civiles de la CMR, celui-ci connaîtra un relèvement aussi

¹⁸ Source : Haut Commissariat au Plan.

bien des retenues salariales que des contributions patronales¹⁹ (de 7 à 10%). Cependant, cette augmentation sera insuffisante pour améliorer l'équilibre du régime.

110. Ainsi, l'opportunité de l'élargissement de l'assiette de liquidation des retraites, qui a eu pour effet d'aggraver les engagements futurs du régime, n'a pas été saisie pour introduire des mesures complémentaires sous forme de révision suffisamment importante des autres paramètres du régime comme l'âge, la base de calcul des pensions ou l'annuité de manière à réduire le taux de remplacement et, par conséquent, atténuer le déficit qui va en s'amplifiant.
111. Plus encore, certaines réformes, malgré leur impact positif sur le plan social, vont contribuer à creuser davantage le déséquilibre et à augmenter significativement les engagements non couverts du régime. Il convient notamment de citer, à ce titre, l'augmentation de la pension minimale, dans le cas où elle serait prise en charge dans le futur par le régime.
112. Cette situation va être exacerbée par la politique de révision des salaires dans la fonction publique et par l'allègement des conditions d'avancement de grade à partir de 1998.

• Le dernier salaire comme base de liquidation de la pension

113. La liquidation de la pension sur la base du dernier salaire au lieu d'un salaire moyen de carrière (ou d'une partie de la carrière) est une situation non conciliable avec le niveau de cotisation. En effet, le dernier salaire est généralement la rémunération la plus élevée de toute la carrière des fonctionnaires. Par conséquent, la liquidation de la pension de retraite sur cette base n'est pas correctement corrélée avec l'effort de cotisation puisqu'elle ne tient pas compte des faibles niveaux de cotisation du fonctionnaire en début et milieu de carrière en comparaison avec sa rémunération de fin de parcours professionnel.
114. Cet état est davantage aggravé par la tendance à la modification des caractéristiques de la population des futurs retraités qui a tendance à comprendre de plus en plus de cadres ou d'agents qui terminent leur carrière dans les échelles de rémunération les plus élevées dans la fonction publique. Ainsi, l'effectif des cadres parmi les retraités qui était de 6% en 1986 est passé à 45% en 2011²⁰.

¹⁹ Le relèvement des taux n'aura effectivement lieu qu'en 2004.

²⁰ Source : CMR.

115. Il est, à ce titre, utile de souligner que l'augmentation salariale de la population affiliée au régime est plus importante (environ 4,5% en moyenne) par rapport aux autres régimes de retraite (RCAR et CNSS en l'occurrence). Par conséquent, le calcul de la retraite sur la base du dernier salaire accentue et aggrave davantage la tarification des prestations du régime des pensions civiles de la CMR.
116. Cela est d'autant plus préoccupant que la base de cotisation du régime des retraites civiles n'est pas plafonnée, ce qui a pour effet d'accentuer davantage les engagements futurs du régime chaque fois que la fonction publique connaît une augmentation des salaires significative, puisque cette dernière est directement prise en compte dans la cotisation et surtout dans la liquidation des pensions.

• Autres facteurs de déséquilibre

117. D'autres facteurs liés au fonctionnement du régime des pensions civiles ont un impact non négligeable quoique moins important que les précédents sur son équilibre financier. A titre d'exemple, on peut relever les deux facteurs suivants :
- Le premier est lié à la non neutralité actuarielle des départs en retraite avant la limite d'âge. En effet, les règles actuelles prévoient la possibilité de partir en retraite par anticipation (à partir de 15 ans de service pour les femmes et 21 ans pour les hommes). Le droit à la retraite est alors acquis immédiatement et non pas à l'âge légal de la retraite (60 ans), et ce moyennant une réduction de l'annuité de 2,5% à 2 % qui ne reflète pas le coût réel pour le régime.
 - Le deuxième cas concerne la prise en charge des allocations familiales. Celles-ci ne sont pas individualisées, ni sur le plan de la cotisation, ni au niveau d'un fonds de réserve dédié. Elles sont ainsi payées par le régime et viennent ainsi alourdir ses charges.

2.1.3 Gouvernance

118. La CMR a été pendant longtemps une structure rattachée à la Direction des affaires administratives et générales du Ministère des Finances. Ce n'est qu'en 1996, suite à l'adoption de la loi n°43-95 sur la réorganisation de la CMR qu'elle a pu disposer d'un cadre juridique qui l'a érigée en un véritable établissement public doté d'une autonomie administrative et financière effectives.

119. Outre, les insuffisances en matière de gestion des services et des prestations à la population d'affiliés et de retraités, l'incorporation de la CMR dans la structure même de l'administration et la budgétisation de fait des régimes de pension avait eu pour principales conséquences le non versement, pendant une longue période, des cotisations patronales par l'Etat employeur.
120. En effet, le régime ayant été relativement jeune et le rapport démographique favorable ; les cotisations salariales ont été suffisantes pour assurer les prestations de retraite. Les contributions patronales dues par l'Etat employeur n'étaient pas versées ce qui a eu pour effet de limiter les réserves du régime des pensions civiles.
121. En 2005, l'Etat a remédié partiellement à cette situation en versant un montant de 6 milliards DH au profit du régime des pensions civiles.
122. Par ailleurs, lors de la mission de contrôle de la gestion menée à la CMR (Cf. rapport annuel de la Cour des comptes de 2006), la Cour des comptes avait, en plus des constats sus-mentionnés, soulevé d'autres observations concernant la gouvernance de la Caisse. Celles-ci étaient principalement liées à l'organisation, au système d'information, au contrôle des pensions et à la gestion de certains placements effectués par la CMR.
123. Les plans d'actions adoptés et mis en place sont certes de nature à améliorer et optimiser davantage l'efficacité de la gestion de la Caisse, mais, ne pourraient contribuer à améliorer la viabilité du régime des pensions civiles qui est marqué par un déséquilibre financier structurel.

2.1.4 Perspectives

124. Si l'on considère que les recrutements dans le secteur public pourront à peine couvrir les départs à la retraite, la population d'actifs cotisants devrait rester stable jusqu'à 2060 (retenue comme période de projection), ce qui signifie que les cotisations à recevoir ne devraient connaître que peu de progression (en dehors des augmentations de salaires).
125. La population des retraités, en revanche, connaîtra un accroissement significatif et sera multipliée par 2,5 d'ici 20 ans. Cette évolution asymétrique divergente des deux populations va induire une nette

détérioration du rapport démographique du régime, puisqu'il passera à un actif pour un retraité dès 2024.

126. Cette tendance à la détérioration des équilibres se vérifie également au niveau des projections financières. Ainsi, le solde technique du régime²¹ deviendra négatif en 2013 et le solde financier²² sera déficitaire à partir de 2014. Elle caractérisera l'évolution attendue des réserves qui ne vont plus croître à partir de 2014 pour devenir négatives (endettement implicite du régime) à partir de 2021. Ainsi, de 2011 jusqu'à 2060, les déficits cumulés et actualisés du régime nets des réserves devraient atteindre un montant de 583 milliards DH.
127. En conséquence, pour que ce régime puisse continuer à servir le même niveau des prestations jusqu'à l'horizon 2060, le taux de cotisation permettant l'équilibre qu'il conviendrait d'appliquer atteindrait un niveau de 52%, ce qui serait évidemment non soutenable.
128. De plus, si aucune réforme n'est entreprise, la mise en œuvre des dispositions réglementaires pour garantir l'équilibre du régime des pensions civiles sur 10 ans devrait se traduire par un ajustement brutal des taux de cotisation qui serait également inapplicable. En effet, les projections actuarielles montrent que le taux des cotisations (salariales et patronales) devra être brutalement porté à 73% si la situation de statu quo se maintient jusqu'à 2018, date à laquelle le régime devra de par la loi être soumis au mécanisme de la prime échelonnée.

2.2 Régime général du RCAR

129. Le régime général du RCAR a été créé en 1977 par le Dahir portant loi n°1-77-216. C'est un régime général obligatoire mixant répartition (1/3) et capitalisation (2/3). Il s'applique obligatoirement au personnel contractuel de droit commun, temporaire, journalier et occasionnel de l'Etat et des collectivités locales, ainsi qu'au personnel des organismes soumis au contrôle financier de l'Etat et des sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat.
130. En 1993, un régime complémentaire a été créé afin de pouvoir garantir d'autres prestations pour les affiliés disposant d'une rémunération supérieure au salaire plafond du régime général. C'est un régime conventionnel ; l'obligation d'y adhérer est conditionnée par la signa-

²¹ Le total cotisations moins le total des pensions servies.

²² Le total cotisations et produits financiers moins le total des prestations et des frais de gestion.

ture d'une convention d'adhésion entre l'employeur et le régime. Il est à cotisations définies (3% salariales et 3% patronales) en points. Il assure des pensions de retraite, d'invalidité, de décès en cours d'activité ou de réversion aux ayants cause en cas de décès des pensionnés.

131. Ce régime complémentaire demeure peu significatif en comparaison avec le régime général. En 2011, ses ressources ont atteint 174 millions DH (soit à peine 0,2% du portefeuille du régime général), ses affiliés sont au nombre de 12.400 et ses pensionnés de 1.334. En 2011, il a enregistré un résultat déficitaire de 14,5 millions DH.
132. Les développements qui suivent se limiteront au régime général du RCAR.

2.2.1 Mode de fonctionnement

133. Le régime général du RCAR est un régime de retraite obligatoire, qui combine une structure mixte répartition-capitalisation.
134. La cotisation salariale est de 6% tandis que la contribution patronale est de 12 % partagée entre répartition (6%) et capitalisation (6%). Les cotisations et contributions sont assises sur la base d'un salaire plafonné à quatre fois le salaire moyen du régime et qui évolue d'année en année. Au 1^{er} janvier 2012, le salaire plafond est de 14.670 DH.
135. Les cotisations et contributions financent les fonds suivants :
 - Fonds vieillesse : 12 % (6 % de cotisations salariales et 6 % des contributions patronales fixes inscrites aux livrets individuels des affiliés et capitalisées à 4,75% l'an) ;
 - Fonds d'invalidité - décès : 1%;
 - Fonds des allocations familiales : 0,65%;
 - Fonds de péréquation : 4,35%.
136. Les capitaux destinés au paiement des pensions sont mis en réserve dès la liquidation de ces dernières. Ils sont alimentés par le fonds vieillesse et le fonds de péréquation.
137. La pension de retraite est liquidée à condition que l'affilié ait accumulé un minimum de 3 ans de services. Elle peut être anticipée dès l'âge de 55 ans ou après 21 ans de services valables. L'annuité est fixée à 2% par année de service valable du salaire moyen de carrière revalorisé. Le départ anticipé d'un affilié entraîne une réduction du

montant de la pension à hauteur de 0,4% par mois d'anticipation avec un maximum de 24%.

138. En cas de décès du retraité, la pension est réversible, par parts égales, au profit des conjoints (50%) et orphelins (50%). La pension du conjoint est viagère ; celle des orphelins est servie jusqu'à l'âge de 21 ans (16 ans si la scolarisation n'est pas justifiée), sauf si l'orphelin est invalide auquel cas la pension devient viagère.
139. Les pensions du régime général sont revalorisées annuellement en fonction de l'augmentation du salaire moyen du régime : toute augmentation de ce salaire est automatiquement répercutée dans les mêmes proportions sur les pensions.
140. Le tableau suivant présente quelques indicateurs du fonctionnement du régime général du RCAR à fin 2011:

Actifs cotisants	191.975	Ressources	1,993
		Prestations	3,467
Pensionnés	103.927*	Portefeuille	83,57
		Résultat des placements	3,908

*Dont 42.526 ayant cause

2.2.2 Paramètres du régime général

141. Les paramètres de fonctionnement du régime général du RCAR permettent une certaine maîtrise des aléas auxquels sont normalement confrontés les régimes de retraite ce qui a pour effet de réduire (sans l'annuler) le déséquilibre et d'allonger la viabilité du régime.
142. Parmi les avantages du régime général, il convient notamment de mentionner les suivants :
- La conception du régime général anticipe les difficultés démographiques qui caractérisent les systèmes fondés sur la répartition pure, en adoptant une logique de mixage entre la répartition et la capitalisation. Cela permet en outre d'avoir une vision sur les résultats des efforts de cotisation des affiliés tout en assurant une certaine solidarité inter-générationnelle. En effet, 6% de la cotisation salariale et 6% de la contribution patronale (soit 12%) sont inscrits dans des livrets individuels des affiliés et sont capitalisés au taux d'intérêt de 4,75% par an ;

- La liquidation de la rente sur le salaire moyen de la carrière revalorisé assure une meilleure équité entre les affiliés et un véritable lien entre l'effort de cotisation et le montant de la rente à recevoir, contrairement, par exemple, à la CMR où la pension est liquidée sur la base du dernier salaire ;
 - La présence d'un plafond a pour effet de limiter le niveau des engagements futurs et donc des déficits du régime.
143. Malgré ces avantages, le régime général du RCAR devrait connaître des difficultés en matière d'équilibre financier, bien que moins graves que celles de la CNSS ou du régime des retraites civiles de la CMR. En effet, les projections actuarielles montrent que le régime devrait connaître un épuisement total de ses réserves à l'horizon 2042²³.
144. Cette situation est due à l'inadaptation de certains paramètres pour maintenir l'équilibre du régime sur le long terme, que ce soit dans leur conception de départ ou à travers les modifications qu'ils ont subies.
145. Ainsi, le mécanisme de revalorisation des rentes est corrélé dans les mêmes proportions à l'évolution du salaire moyen du régime, ce qui ne garantit pas le financement des revalorisations lorsque les rendements des réserves du régime sont insuffisants. Cette insuffisance de couverture des revalorisations peut s'amplifier dans le temps, puisqu'une fois acquise, elle est irréversible quel que soit le niveau des rendements ultérieurs du portefeuille du régime.
146. En outre, des situations ponctuelles comme l'adhésion des caisses internes de retraite de certains grands établissements publics, sont de nature à avoir une répercussion significative sur l'augmentation normale des salaires et, par conséquent, la revalorisation des pensions.
147. Le même cas se pose pour la prise en charge du risque viager, qui devient de plus en plus insuffisante notamment eu égard à l'attribution d'une annuité de droit de 2 % identique à tous les affiliés quelle que soit la génération à laquelle ils appartiennent. En effet, bien qu'inférieure aux régimes de retraite de la CMR et de la CNSS, l'annuité de liquidation des pensions pourrait devenir de moins en moins adaptée face à l'allongement progressif de l'espérance de vie.

²³ L'horizon de viabilité est 2042 si l'on prend en considération les récentes projections faites par les services du RCAR. Selon la commission technique, cet horizon est fixé à 2049.

148. D'autres facteurs, sans être aussi importants, ont une influence négative sur l'équilibre du régime. Parmi lesquels :

- La pension de retraite peut être anticipée pour les affiliés ayant atteint 55 ans. Cette condition a été supprimée en 1993 pour les affiliés qui réunissent 21 ans de services valables²⁴.
- Le rééquilibrage du régime par les cotisations patronales uniquement, ce qui porte le poids de tout ajustement sur les employeurs, dérogeant à la règle du partage des charges sociales entre le salarié et l'employeur et impactant, par conséquent, le facteur compétitivité.

2.2.3 Gouvernance

149. Lors de la mission de contrôle de la gestion du RCAR (Cf. Rapport annuel de la Cour des comptes 2007), la Cour avait soulevé des observations concernant la gouvernance et la gestion du régime, particulièrement l'inadaptation du système de gouvernance.

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

2.2.4 Perspectives

151. Les indicateurs démographiques du RCAR devraient connaître, durant la période allant jusqu'à 2060, une évolution semblable à ceux de la CMR. La stabilité des effectifs des cotisants et un accroissement plus important de bénéficiaires dont les effectifs vont être multipliés par 4, se traduira par une détérioration substantielle du rapport démographique qui est déjà à un niveau assez bas de 3 actifs pour un retraité pour se situer à 0,8 à partir de 2045.

152. En revanche, les projections financières du RCAR reflètent une relative soutenabilité en comparaison avec la CMR. Ainsi, le solde du régime ne deviendra négatif qu'à partir de 2022 et les réserves

²⁴ Dahir portant loi n°1-93-272 du 10 septembre 1993 modifiant le Dahir portant loi n°1-77-216 du 4 octobre 1977 créant le RCAR.

ne seraient épuisées qu'en 2042. Le taux de cotisation d'équilibre qui permet au régime de continuer à servir les prestations normalement, durant la période de projection, se situe à 27 % contre 18 % actuellement.

153. Cette relative soutenabilité est encore plus remarquable à l'examen des engagements actuariels du régime. Ainsi, à fin 2012, le total des droits accumulés (110 milliards DH) comparés aux réserves (83 milliards DH) fait ressortir un taux de couverture des engagements de 76 % et cette tendance sera approximativement la même durant la période de projection.
154. Il convient de préciser que le RCAR est le régime qui accumule le plus de réserves par rapport aux autres régimes de retraite. Cependant, si la tendance à la baisse des rendements financiers se maintient dans le futur, elle aggravera le déficit financier du régime (sachant que le déficit technique est déjà largement entamé).

2.3 Régime de retraite de la CNSS

155. La CNSS gère un régime de retraite obligatoire, par répartition, à prestations définies où les droits acquis par les salariés sont exprimés en jours d'assurance²⁵. Selon l'article 2 du dahir portant loi régissant le régime de sécurité sociale, sont assujettis à ce régime :

- Les apprentis et salariés travaillant pour un ou plusieurs employeurs dans l'industrie, le commerce et les professions libérales ou occupés au service d'un notaire, d'une association, d'un syndicat, d'une société civile ou d'un groupement de quelque nature que ce soit, quelles que soient la nature de leur rémunération, la forme, la nature ou la validité de leurs contrats ;
- Les personnes employées par les coopératives ;
- Les personnes employées par les propriétaires d'immeubles à usage d'habitation et à usage commercial ;
- Les marins pêcheurs à la part ;
- Les salariés travaillant dans les entreprises artisanales ;
- Les travailleurs des exploitations agricoles, forestières et leurs dépendances.

²⁵ Dahir portant loi n°1.72.184 du 27 juillet 1972 relatif au régime de sécurité sociale, tel qu'il a été modifié et complété.

156. Le nombre de salariés déclarés au régime CNSS²⁶ est passé de 1.804.310 en 2006 à 2,7 millions en 2012. En 2011, le total des cotisations au titre des allocations familiales et des prestations à long terme s'élève à 14,11 milliards DH. Quant au total des pensions servies, il s'élève à 6,5 milliards DH.

2.3.1 Mode de fonctionnement

157. Les prestations assurées par le régime général de la CNSS sont :

- Les allocations familiales ;
- Les prestations à court terme relatives aux indemnités journalières en cas de maladie ou d'accident non régis par la législation sur les accidents de travail et les maladies professionnelles, aux indemnités journalières en cas de maternité, à l'allocation en cas de décès et au congé de naissance ;
- Les prestations à long terme ; à savoir la pension d'invalidité, la pension de vieillesse et la pension de survivants.

158. Ces trois catégories de prestations sont gérées comme des branches indépendantes, de telle manière que chacune est censée assurer son propre équilibre.

159. En 2011, le nombre de pensionnés a atteint 407.810 dont 79% bénéficient de la pension de vieillesse, 19% de la pension de survivants et 2% de la pension d'invalidité.

160. Le tableau suivant illustre l'importance de chacune de ces branches en termes des montants servis en 2011 :

Nature des prestations	Montant (en DH)
Prestations à long terme	6.505.766.000
Prestations familiales	3.760.164.000
Prestations à court terme	472.432.000

161. Au niveau de la branche prestations à long terme (pensions de retraite, d'invalidité et de survivants), les cotisations sont à la charge des employeurs et des salariés respectivement à hauteur de 2/3 et 1/3, calculées sur la base d'un taux global de 11,89% de la rémunération brute et dans la limite d'un plafond fixé à 6.000 DH par mois.

²⁶ Un salarié déclaré est tout salarié déclaré au moins une fois au cours de l'année en question.

162. Pour le cas particulier du régime des marins pêcheurs, il est prévu un taux de cotisation de 4,65% pour les chalutiers et 6% pour les palangriers et les sardiniers de la recette brute du bateau de pêche qui finance aussi bien les prestations à long terme que les prestations à court terme.
163. Selon le décret n° 2.73.140 notamment ses articles 3 et 4, la révision des taux de cotisations se fait de telle sorte que les ressources et les dépenses annuelles soient équilibrées et qu'un excédent soit dégagé pour l'alimentation du fonds de réserve.
164. S'agissant des conditions d'octroi de la pension de vieillesse, l'assuré doit justifier à l'âge de départ en retraite (60 ans) d'une période de cotisation d'au moins 3.240 jours. La condition d'âge est ramenée à 55 ans pour la profession de mineurs lorsque ceux-ci justifient avoir travaillé au fond d'une mine pendant au moins 5 ans.
165. Le montant de la pension pour le salarié ayant accumulé 3.240 jours d'assurance est égal à 50% de la moyenne des salaires des 96 derniers mois de cotisation. Le taux de la pension est majoré de 1% pour chaque période de 216 jours accomplis en sus des 3.240 jours exigibles, sans toutefois dépasser 70% du salaire moyen des 96 derniers mois de cotisation. La pension minimale garantie est de 1.000 DH par mois.
166. A compter de 2003, la CNSS a ouvert la possibilité d'une mise en retraite anticipée à partir de 55 ans, à la demande du salarié qui réunit 3.240 jours de cotisations sur autorisation de son employeur, moyennant le paiement d'une prime unique payable d'avance par l'employeur et destinée à garantir la neutralité actuarielle du régime.
167. En cas de décès d'un retraité, une pension de survivants est servie à son conjoint et aux enfants âgés de moins de 16 ans, ou de moins de 21 ans s'ils poursuivent leurs études, ou de moins de 18 ans s'ils sont placés en apprentissage.
168. Le montant de la pension de survivant attribuée au conjoint, à l'épouse ou à l'orphelin de père ou/et de mère, est de 50% du montant de la pension à laquelle le titulaire avait droit ou à laquelle l'assuré aurait pu prétendre à la date de son décès. Pour l'orphelin de père ou de mère, le taux de pension est de 25%.
169. Par ailleurs, les pensions peuvent être revalorisées par décret lorsque l'écart entre le niveau des salaires sur la base desquels sont liquidées ces pensions et le niveau des salaires en cours le justifie.

170. Les revalorisations des pensions revêtent un caractère ponctuel. Il s'agit notamment de celles de 1978²⁷ et 1993²⁸. Depuis 2001, seules deux revalorisations ont été faites l'une d'un montant forfaitaire mensuel de 100 DH en juillet 2001 et l'autre de 4% de la pension servie en juillet 2007.
171. La pension mensuelle minimale instituée en 1996 et fixée à 500 DH a été revalorisée en juillet 2008 (augmentation de 500 à 600 DH) et en juillet 2011 (augmentation de 600 à 1.000 DH).
172. La CNSS offre d'autres prestations au profit des retraités et des actifs qui sont gérées séparément de la branche retraite. C'est le cas des allocations familiales dont les dépenses constituent en moyenne, sur la période 2007- 2011, l'équivalent de 57% des dépenses des prestations à long terme.

2.3.2 Paramètres du régime et niveau de couverture

173. Le régime de la CNSS fonctionne selon les paramètres suivants :
- Des annuités généreuses de 3,33% pendant la période de stage (nombre de jours minimum ouvrant droit à la pension de retraite) de 3.240 jours de cotisation, qui peuvent être accumulés théoriquement sur une période d'activité de 15 ans, ouvrent droit à un taux de remplacement de 50 %. Ce taux d'annuité²⁹ reste élevé par rapport aux 2,5 % de la CMR et 2 % du RCAR.
 - Une assiette de cotisation mensuelle plafonnée à 6.000 DH ce qui fait de la CNSS un véritable régime de base. Ce plafond permet de couvrir l'essentiel des salariés du secteur privé puisque les cotisants dépassant ce plafond ne représentent que 11% de l'ensemble des affiliés immatriculés comme le montre le tableau suivant :

²⁷ Décret n°2.78.624 du 23 avril 1979 portant revalorisation des pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants servies par la Caisse nationale de sécurité sociale. Ce décret a pris comme base les coefficients ci-après :

Pensions prenant effet antérieurement au 31 décembre 1974 : 1,4 ;

Pensions prenant effet durant la période du 1er janvier 1972 au 31 décembre 1973 : 1,2 ;

Pensions prenant effet durant la période du 1er janvier 1974 au 31 décembre 1975 : 1,1 ;

Pensions prenant effet du 1er janvier 1976 au 31 décembre 1976 : 1,06.

²⁸ Décret n°2.91.717 du 2 février 1993, portant revalorisation des pensions servies par la Caisse qui a prévu dans son article premier une revalorisation de 10% du montant mensuel de toute pension d'invalidité ou de vieillesse et une augmentation d'une somme de 200 dirhams. Le paiement de cette revalorisation et augmentation a été effectué en trois phases échelonnées sur deux ans.

²⁹ Cette période peut être réduite à 10,38 ans avec une annuité de 4,81 si l'on considère une année complète de 312 jours au lieu de 216 jours.

Tranche de salaire mensuel	Proportion des assurés
Inférieur à 1000DH	7%
[1000-4000 [74%
[4000-6000 [8%
[6000-7000 [2%
[7000-10000 [3%
10000 et plus	6%

Données 2010.

- Une assiette de calcul de la rente, basée sur la moyenne des salaires des derniers 96 mois, reflétant partiellement l'évolution du salaire.
- Un pilotage par la technique de la prime échelonnée qui prévoit un équilibre sur 5 ans avec l'impossibilité d'utiliser les réserves accumulées pour payer les prestations.

174. Si le gel des réserves permet au régime de consolider sa situation financière tant que son solde technique est positif (excédent des cotisations par rapport aux prestations de l'année), le fait de limiter la recherche de l'équilibre à un horizon de 5 ans ne fait que reporter dans le temps l'apparition des déficits. En effet, l'importante sous-tarifification des droits amène inéluctablement à accumuler la dette non financée qui est masquée par le facteur démographique.

175. En termes de couverture, il convient de signaler la faiblesse du taux d'emprise du régime de la CNSS sur l'ensemble des salariés du secteur privé qui ne dépasse pas 72% en 2011. Ainsi, près de 1,2 millions de salariés relevant du périmètre de cette caisse ne sont pas couverts.

176. De plus, l'immatriculation d'un assuré à la CNSS ne signifie pas nécessairement que celui-ci bénéficiera d'une pension lors de son départ à la retraite. En effet, il est constaté que jusqu'à fin 2012, la population totale d'assurés qui bénéficient d'une pension de retraite atteint environ 308 043 tandis que près de 622.000 assurés (inactifs) sont arrivés à l'âge légal de retraite sans cumuler les 3240 jours de cotisations nécessaires pour l'ouverture du droit à une pension.

2.3.3 Système de gouvernance

177. Le système de gouvernance de la CNSS connaît certaines insuffisances liées notamment à la limitation des compétences du conseil d'administration et à la gestion d'activités qui ne constituent pas le métier de base de la Caisse.

• Compétences limitées du conseil d'administration

178. Selon l'article 7 du Dahir portant loi relatif à la sécurité sociale, la CNSS est administrée par un conseil d'administration composé de 24 membres titulaires répartis en trois tiers (huit représentent l'Etat, huit représentent les travailleurs et huit représentent les employeurs). Chaque membre est élu pour un mandat de trois ans.

179. Le conseil est investi de tous les pouvoirs et attributions nécessaires à l'administration de la Caisse. Selon l'article 8 dudit dahir, le conseil est appuyé par un comité de gestion et d'études chargé de suivre la gestion de la Caisse et régler, le cas échéant, les questions qui lui sont soumises.

180. Toutefois, les compétences du conseil sont limitées en ce qui concerne les aspects suivants :

- La modification des paramètres pour veiller sur l'équilibre du régime dans le cadre du mécanisme de la prime échelonnée dont la décision de mise en oeuvre est prise par décret et donc ne relève pas des attributions du conseil ;
- Le conseil ne peut prendre de décision quant à la gestion des réserves techniques du régime ni sa trésorerie puisque la réglementation en vigueur impose à la caisse de déposer ses excédents auprès de la CDG avec une rémunération fixée annuellement par arrêté conjoint du ministre de l'emploi et des affaires sociales et du ministre des finances ;
- Les remises sur les majorations de retard et sur les frais de recouvrement sont autorisées par les ministres de l'emploi et des finances, ce qui limite les compétences du conseil dans la gestion des créances de la Caisse.

• Gestion des unités médicales

181. La CNSS continue d'assurer la gestion de 13 unités médicales³⁰ n'étant pas encore parvenue à déléguer leur gestion et ce contrairement aux dispositions de la loi n°17-02 relative à la sécurité sociale telle que modifiée et complétée. Celle-ci interdit à un organisme gestionnaire d'un ou de plusieurs régimes d'assurance maladie obligatoire de base de cumuler la gestion de l'assurance maladie avec la gestion d'établissements assurant des prestations de diagnostic, de soins ou d'hospitalisation et/ou des établissements ayant pour objet la fourniture de médicaments, matériels, dispositifs et appareillages médicaux.
182. De plus, en raison des déficits structurels qu'elles connaissent, la gestion directe de ces unités a un impact important sur le budget de la Caisse. En effet, les unités souffrent d'un déficit budgétaire structurel couvert constamment par des subventions du budget de la Caisse. Ainsi, au titre de l'exercice 2011, le budget des 13 polycliniques s'élève à 654,015 millions DH et la subvention accordée à ces unités est de 183,765 millions DH enregistrant une croissance de 44% par rapport à son niveau de 2010.
183. Il convient de rappeler que la Cour des comptes a recommandé en 2010 et 2011 à la CNSS de se conformer à la loi n°65-00, portant code de la couverture médicale de base et de procéder à la mise en gestion déléguée de ces unités.

2.3.4 Réformes paramétriques antécédentes du régime

184. Afin d'assurer la pérennité du régime de retraite géré par la CNSS, il a été procédé à plusieurs réformes paramétriques notamment depuis 1993. Ces réformes ont concerné les taux de cotisation, la base de liquidation de la pension et le plafond du salaire déclaré.

• Révision des taux de cotisation

185. Pour les prestations à long terme, l'évolution des taux de cotisation depuis mars 1993, se présente de la manière suivante :

³⁰ Situées dans 9 villes du Royaume dont 5 à Casablanca

Référence	Décret n° 2.91.718 ³¹		Décret n° 2.01.2723	
Date d'effet	mars-1993	mars-1994	mars-1995	avr-2002
Part Patronale	4,80%	5,40%	6,08%	7,93%
Part Salariale	2,40%	2,70%	3,04%	3,96%
Total	7,20%	8,10%	9,12%	11,89%

186. En matière de révision des taux de cotisation, il est observé que :

- Durant la période de 1993 à 2009, le taux de cotisation du régime général a été modifié 7 fois pour les prestations familiales, 2 fois pour les prestations à court terme et 4 fois pour les prestations à long terme.
- Le taux de cotisation des marins pêcheurs n'a pas été révisé depuis plus de 45 ans malgré la situation généralement déficitaire de cette branche³² et ce contrairement à la pêche hauturière dont les taux ont été révisés quatre fois depuis 2003.

• **Révision de la base de liquidation des pensions et du plafond du salaire déclaré**

187. En 2005, la loi n°17-02 promulguée le 04 novembre 2004 a permis la révision du salaire de référence pour le calcul de la pension qui a été fixé à la moyenne des 96 derniers mois déclarés au lieu des 36 ou 60 derniers mois.

188. De même, le plafond de la rémunération brute mensuelle servant de base à la détermination des cotisations a été relevé en 2002³³ à 6.000 DH contre 5.000 DH auparavant.

189. Par ailleurs, d'autres mesures ont été prises pour améliorer la situation financière du régime comme c'est le cas notamment en 2002 lorsque le conseil d'administration a décidé de transférer un montant de 4,7 milliards DH du fonds des allocations familiales à la réserve des prestations à long terme, en dépit du principe d'étanchéité qui devrait

³¹ Décret n°2.91.718 du 2 février 1993, fixant le taux des cotisations dues à la Caisse nationale de sécurité sociale.

³² Selon une étude sectorielle relative aux marins pêcheurs, le taux de couverture des prestations est de l'ordre de 77% en 2006 et 76% en et 2007.

³³ Article 4 du décret n° 2-01-2723 du 12 mars 2002 fixant le taux des cotisations dues à la Caisse nationale de sécurité sociale.

être observé dans la gestion des fonds des trois branches gérées par la Caisse.

190. En conclusion, la modification de certains paramètres et les autres mesures mises en œuvre ont certes permis de résoudre les problèmes de viabilité du régime sur le court terme, mais sans toutefois réussir à réduire significativement le poids de la dette implicite dont la charge devrait être supportée par les générations futures.

2.3.5 Perspectives

191. Les projections démographiques montrent que la population d'actifs cotisants au régime de la CNSS continuera à s'accroître jusqu'à 2060 pour atteindre 11,9 millions contre 2,5 millions à fin 2011, portant ainsi le taux de couverture de la population d'actifs occupés de 25% à 44%.
192. En revanche, les effectifs des départs à la retraite devraient également connaître une augmentation notable, en particulier à partir de 2020 (30.000 départs et qui continueront à évoluer jusqu'à 105.000 en 2060) induisant une forte détérioration du rapport démographique dans le futur qui passera de 9,6 en 2011 à 3,9 en 2060.
193. La relative soutenabilité des équilibres du régime s'explique par le moteur démographique actuel qui devrait être renforcé par la progression attendue du taux de couverture des salariés à l'issue de l'amélioration du contrôle et par le potentiel important d'affiliation lié à l'extension de la couverture de retraite aux non salariés.
194. Les projections financières font ressortir que le solde technique et financier du régime sera négatif à partir de 2021, ce qui déclenchera la ponction sur les réserves qui seront totalement épuisées en 2030. Par ailleurs, dans un scénario de statu quo, pour faire fonctionner normalement le régime d'ici 2060, il serait nécessaire de porter le taux de cotisation de 11,89% actuellement à 16,63% durant toute la période.
195. Cette dégradation par rapport à la situation de 2007, telle que constatée par la Commission technique chargée de la réforme des retraites, s'explique en partie par l'impact de la revalorisation de la pension minimale qui est passée de 500 à 600 DH en 2008 puis à 1000 DH en 2011, les augmentations successives du SMIG, l'intégration de nouvelles populations, etc.

196. Les engagements actuariels confirment la fragilité de ce régime qui aura accumulé à l'horizon 2060 une dette non couverte de 197 milliards DH.
197. Le moteur démographique, dont va bénéficier le régime CNSS jusqu'à 2060, fera que le coût des promesses faites n'apparaît pas dans le solde technique. En revanche, le montant des recettes, augmenté chaque année par la progression constante des effectifs, va à la fois masquer les déficits des engagements passés et aggraver la situation du régime tant que cette promesse est sous-tarifée.
198. Par ailleurs, le nombre important de dormants fait planer des risques majeurs sur les engagements futurs du régime et sur son équilibre financier dans le cas d'une validation effective de la période de cotisation manquante et donc de la liquidation des pensions par le régime.
199. Il convient également de préciser que ces assurés dormants ne pouvaient ni bénéficier d'une pension puisqu'ils ne satisfont pas la condition de cotisation, ni même bénéficier du remboursement de leurs cotisations. La décision de la CNSS³⁴ de rembourser la part salariale des cotisations perçues à une partie de ces assurés constitue une étape importante pour remédier à cette situation.

2.4 Régime de retraite complémentaire de la CIMR

200. La Caisse Interprofessionnelle Marocaine de Retraites (CIMR), est une association créée en 1949 qui fonctionne actuellement sur la base du dahir n°1-58-376 du 15 novembre 1958 réglant le droit d'association tel que modifié et complété.
201. Selon l'article premier de ses statuts, l'objet de cette association est la gestion d'un régime de retraite au profit de tout le personnel salarié, ou éventuellement de celui appartenant aux catégories définies par le contrat d'adhésion desdites personnes physiques ou morales employant du personnel salarié. La gestion du régime de retraite s'entend de la collecte des contributions patronales et des cotisations salariales, du service des pensions aux allocataires, du placement des réserves de la caisse en valeurs mobilières et immobilières, étant précisé que ce placement constitue le prolongement de l'activité de la caisse de retraite, ainsi que de toutes sujétions utiles ou nécessaires pour la bonne réalisation de ces tâches.

³⁴ Résolution du conseil d'administration de la CNSS n° 25/2012 du 10 avril 2012.

202. A fin 2011, le nombre d'entreprises adhérentes a atteint 5.120. Au titre de cette même année, les affiliés cotisants et les allocataires de pensions sont respectivement de l'ordre de 283.567 et 136.202. Quant aux réserves du régime, elles ont atteint un total de 24,849 milliards DH.

2.4.1 Prestations garanties

203. Le régime géré par la CIMR est un régime complémentaire facultatif à cotisations définies géré en points. La CIMR prévoit deux modes de liquidation des droits : une sortie avec option capital, ou une sortie avec option rente. Les pensions de retraite sont revalorisées par décision du conseil d'administration de la caisse.

204. Le décès d'un retraité donne lieu au service d'une pension de veuf (ve) calculée sur la moitié du nombre de points acquis. Cette allocation est servie à partir de l'âge normal de la retraite pour les veufs et 10 ans plus tôt pour les veuves. Toutefois, cette pension est servie immédiatement pour un conjoint ayant un enfant mineur à charge. Le service de cette allocation peut être anticipé de 10 ans moyennant l'application d'un coefficient d'abattement.

205. Les orphelins de père et de mère reçoivent chacun une pension, calculée sur la base de 20% des points acquis par le défunt, avec un maximum de 100%, servie jusqu'à leur majorité ou leur émancipation.

206. Le décès d'un actif, ayant au moins 5 années de cotisation, donne droit aux ayants cause à la liquidation d'une pension et à sa revalorisation selon les mêmes modalités que celles décrites en matière de retraite.

207. Par ailleurs, la CIMR ne prévoit pas de service immédiat de la pension d'invalidité mais alloue des points gratuits au bénéficiaire. La liquidation des droits ne peut intervenir alors qu'à l'âge de la retraite ou quand l'anticipation est permise.

2.4.2 Fonctionnement et paramètres

208. La CIMR offre le choix entre :

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

- Le produit Al Mounassib : les taux des cotisations salariales et patronales varient entre 6% et 12%, la part patronale étant majorée comme pour le produit Al Kamil, de 30%. Ces cotisations se liquident sur la tranche de salaire excédant le plafond du régime CNSS (actuellement fixé à 6.000 DH).
209. Le paramètre essentiel du régime CIMR est le point dont la fixation de la valeur permet de piloter le régime en continu en ajustant les prestations aux possibilités financières. Cependant, ce pilotage dépend des résultats des bilans actuariels et reste sujet à la seule décision des instances dirigeantes de la Caisse sans aucune obligation légale.
210. Chaque année, la CIMR attribue aux salariés cotisants un nombre de points calculé sur la base du rapport entre les cotisations salariales et patronales (hors surprime non génératrice de droits) d'une part, et six fois le salaire de référence d'autre part. Au départ à la retraite, les points cumulés par les affiliés durant toute leur carrière de cotisation, constituent la base de calcul des pensions.
211. Le salaire de référence est un indice qui reflète l'évolution du salaire moyen de l'ensemble des affiliés cotisants. En 2011, ce salaire est de 20,10. Il est à rappeler que le régime distingue entre deux types de valeurs du point :
- La valeur du point de liquidation multipliée par le nombre de points acquis, permet de déterminer le montant de la pension. En 2011, cette valeur est de 12,10 et son évolution suit l'évolution du salaire de référence.
 - La valeur du point en service qui augmente annuellement : permet de revaloriser annuellement les pensions servies. En 2011, elle est de 11,74.
212. Il importe de souligner que le régime de retraite complémentaire géré par la CIMR comporte des risques inhérents à sa nature même. En effet, étant basé sur la répartition, sa pérennité est tributaire des nouvelles adhésions. Celles-ci viennent améliorer le nombre de cotisants ou au moins le stabiliser à un niveau qui permet de continuer à servir les pensions. Or, le régime étant facultatif, cette situation ne peut être garantie en permanence.

2.4.3 Système de gouvernance

213. Les principaux organes de gouvernance de la CIMR, selon ses statuts, sont :

- L'assemblée générale des adhérents qui constitue l'instance suprême de décision. Elle est composée des délégués de toutes les entreprises adhérentes à la Caisse. Elle approuve les comptes, les résultats de gestion et les résultats financiers. Elle décide des paramètres du régime et statue sur toute réforme éventuelle. Elle est seule habilitée à modifier les statuts et le règlement intérieur ;
- Le conseil d'administration qui est composé de 12 à 24 membres, personnes physiques bénévoles, représentants d'adhérents de l'Association, et élus pour une durée de 4 années par l'assemblée générale des adhérents. Il détermine les orientations de l'activité de la Caisse et veille à leur mise en œuvre, procède aux contrôles qu'il juge nécessaires et assure le pilotage du régime. Parmi ses membres, le conseil d'administration élit, les membres des comités de gouvernance à savoir : le comité de pilotage, le comité d'audit, le comité d'investissement et le comité des rémunérations et des nominations.

214. Enfin, il y a lieu de signaler que la fragilité du régime CIMR réside également dans sa situation juridique. Ainsi, depuis son exclusion du champ d'application de la loi n°17-99 portant code des assurances, la CIMR reste encadrée par les seules dispositions du Dahir n°1-58-376 du 15 novembre 1958 règlementant le droit d'association. Or, ce dispositif juridique est manifestement inadapté pour un régime de retraite collectant l'épargne et devant servir des rentes pour des décennies.

215. En effet, après la promulgation de la loi n°17-99 portant code des assurances, il a été décidé d'exclure la CIMR de son champ d'application suite à l'adoption de la loi n° 02-08 qui a, en outre, disposé qu'une loi fixera les conditions de contrôle de l'Etat sur ce régime. Cette loi n'est pas encore promulguée.

216. Il convient de rappeler que, dans des expériences similaires d'autres pays, il est souvent prévu un double dispositif pour encadrer ce genre d'activité : un dispositif pour faire fonctionner la personne morale exerçant l'activité de gestion et un dispositif prudentiel destiné à sécuriser le régime. Comme c'est le cas pour les autres régimes de

retraite (CMR, CNSS et RCAR) et pour les mutuelles de prévoyance sociale³⁵ et pour les compagnies d'assurance³⁶.

217. Néanmoins, un changement législatif est en cours qui prévoit un dispositif pour les régimes de type CIMR incluant les modalités d'approbation pour la création d'une société mutuelle de retraite les dispositions portant sur la gouvernance, les règles prudentielles, le contrôle, ... Son adoption devrait en particulier conduire à la transformation de la CIMR en une société mutuelle de retraite, à but non lucratif dont les membres adhérents seraient des entreprises, instituer le principe du contrôle de la CIMR et déterminer les règles de solvabilité du régime, ses réserves et leur mode de calcul. Toutefois, ce projet de loi n'apporte pas de changements majeurs au mode de fonctionnement opérationnel de la CIMR.

2.4.4 Perspectives

218. Les projections démographiques du régime CIMR font apparaître une croissance des actifs cotisants dont le nombre sera multiplié par 2,11 (de 283.000 actuellement à 598.000 en 2060) et une forte croissance des effectifs de retraités, dont le nombre sera multiplié par 2,5 dans les 20 prochaines années. Cette situation se traduira par une détérioration du rapport démographique qui se situera à 1,5 en 2060 contre 3 actuellement.

219. La projection des engagements actuariels fait ressortir que le taux de couverture et le taux de préfinancement du régime en 2011 sont d'environ 40% et 67% respectivement. Si le régime continue à fonctionner jusqu'à 2060 selon les règles actuelles, les valeurs actualisées des engagements et de la réserve futurs seraient respectivement de 117 et 73 milliards DH, soit une couverture de 62% qu'il convient de maintenir à un niveau élevé.

220. Cependant, contrairement aux autres régimes, les projections financières de la CIMR montrent, que ce régime ne connaîtra pas d'épuisement de ses réserves durant la période de projection. Ces dernières resteront positives durant toute la période malgré l'apparition d'un déficit technique entre 2033 et 2050. Par conséquent, le régime pourra assurer le service normal de ses prestations jusqu'à 2060.

³⁵ Dahir n° 1-57-187 du 12 novembre 1963 portant statut de la mutualité.

³⁶ Loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes et le code des assurances.

2.5 Conclusion du diagnostic

221. L'examen des principaux régimes de retraite de base a montré que ceux ci devraient connaître des déséquilibres financiers importants dans le futur et même sur le court terme dans le cas du régime des pensions civiles de la CMR dont le déficit financier sera enregistré dès 2014.
222. La gravité de la situation des engagements non couverts par les cotisations qui atteignent 197 milliards DH pour la CNSS et 583 milliards DH pour le régime des pensions civiles de la CMR aura pour conséquence de consommer la totalité des réserves accumulées par les régimes de base et les empêcheront d'honorer leurs engagements envers la population de retraités dans le futur.
223. Les pouvoirs publics ne pourraient se substituer aux régimes pour le maintien des prestations de retraite aux pensionnés car cela induirait une pression non soutenable sur les finances publiques.
224. D'un autre côté, les caisses de retraite via le placement des réserves considérables dont elles disposent constituent un acteur financier et économique de premier plan. L'épuisement de leurs réserves aura un effet néfaste sur l'économie, les marchés financiers et même sur le financement du Trésor public dont une partie significative de la dette est détenue par les organismes de retraite.
225. La mise en place de réformes du système de retraite est donc fondamentale. Une simple action sur les paramètres, en conservant l'architecture actuelle, pourrait allonger l'horizon de viabilité des régimes et en particulier la CMR pendant quelques années, mais ne pourrait pas résoudre la problématique de la viabilité de la plupart des régimes. Il est donc nécessaire que toute réforme paramétrique soit introduite comme une étape vers une réforme globale de l'ensemble du système de retraite au Maroc.

DEUXIÈME PARTIE
PROPOSITIONS DE RÉFORME

II. PROPOSITIONS DE RÉFORME

1. Réforme des retraites, une préoccupation mondiale

226. La réforme des systèmes de retraite revêt le caractère d'une problématique mondiale à cause de trois facteurs majeurs : le changement de la structure démographique, l'allongement de l'espérance de vie et l'insuffisance des instruments de pilotage orientés souvent vers le court terme.

227. Vers la fin des années 1980, les régimes de retraite par répartition avaient déjà commencé à montrer des signes de faiblesse touchant leur équilibre financier et partant leur viabilité et leur pérennité. C'est ce qui explique que lors des trois dernières décennies, plusieurs pays ont entrepris et mis en œuvre des réformes de leurs systèmes de retraite.

228. Les facteurs démographiques continuent à impulser la mise en oeuvre des réformes des systèmes de retraite principalement en ce qui concerne l'âge. A titre d'exemple, la moitié des pays de l'OCDE a déjà commencé à augmenter l'âge légal de la retraite. La tendance générale est à l'orientation vers un âge légal de 65 ans tout en accordant la possibilité de continuer l'activité à un âge largement supérieur. Dans de nombreux pays, l'âge légal de départ à la retraite a déjà été relevé à 67 ans voire même davantage.

229. Par ailleurs, il convient de préciser que dans le domaine de la retraite, il n'existe pas de modèle universel applicable à tous les contextes, indépendamment des spécificités de chaque pays. Chaque Etat a construit son système de retraite en fonction de sa propre histoire économique et sociale, de sa culture et de son niveau de développement. En revanche, il y'a une nette tendance à converger de plus en plus vers des référentiels communs.

230. La problématique de la retraite a également fait l'objet d'un grand intérêt pour plusieurs organisations internationales³⁷. Ainsi, depuis le début des années 1990, la Banque mondiale³⁸ intègre dans ses analyses l'impact des régimes de retraite et examine dans quelle mesure

³⁷ Banque mondiale, Fonds monétaire international, Organisation de la coopération et du développement économique, Union Européenne.

³⁸ La Banque Mondiale se préoccupe de la question des retraites depuis 1994, date de parution de son rapport sur la question des retraites et la prévention de la crise annoncée du vieillissement des populations. En 2005, elle a identifié, plus de 60 pays ayant entrepris des chantiers de réforme.

ils influencent les finances publiques des Etats et risquent de compromettre leur équilibre. En effet, les engagements des régimes de retraite sont transférés aux générations futures et se transforment en dette que les Etats doivent intégrer dans leurs comptes publics.

231. L'observation de différentes expériences amène à conclure qu'aucun système de retraite ne peut être pérenne, viable et sécurisé s'il n'est pas assis sur une base solide, cohérente et stable dans toutes ses dimensions : technique, juridique, sociale, politique et économique.
232. C'est dans ce sillage, que la Banque mondiale a mis en place une matrice de réforme des systèmes de retraite s'articulant autour de quatre composantes :
 - Le lien avec l'équilibre des comptes publics ;
 - L'impact sur la croissance économique ;
 - La contribution à la lutte contre la pauvreté ;
 - La dimension politique de toute réforme.
233. Par ailleurs, en 2001, le Conseil européen a incité les Etats membres à entreprendre des réformes de leurs systèmes de retraite. Cette démarche s'est appuyée sur quatre principes fondateurs :
 - Instituer l'obligation pour les Etats membres de publier les stratégies qu'ils adoptent en matière de couverture retraite et rendre compte périodiquement de la progression de leur mise en œuvre ;
 - Donner aux régimes de retraite une dimension sociale privilégiant la prévention de la pauvreté et l'exclusion sociale et le renforcement des solidarités entre les générations ;
 - Rendre les régimes viables et équilibrés ;
 - Moderniser les régimes de pension.
234. Mener une réflexion sur la réforme des régimes de retraite au Maroc rend nécessaire d'observer et de prendre connaissance des expériences internationales dans ce domaine. L'objectif est d'essayer d'appréhender cette problématique dans un cadre plus large et de s'inspirer des meilleures pratiques en la matière tout en consolidant l'expérience nationale et en préservant nos propres spécificités institutionnelles, économiques et sociales.

235. Les principaux enseignements tirés de l'examen d'un benchmark de pays de la région arabe et de pays européens en matière de réformes de la retraite peuvent être résumés comme suit :

• **Pour les pays de la région Arabe**

236. Dans l'ensemble, les systèmes de retraite dans la région se singularisent par le caractère fragmenté des régimes, la faiblesse du taux de couverture et la générosité excessive. La majorité des pays de la région dispose de régimes de retraite pour différentes catégories de travailleurs. On compte à titre d'exemple, six régimes en Egypte et quatre en Tunisie.

237. Cette fragmentation restreint la mobilité dans le marché du travail, accroît les frais de gestion et contribue à une inégalité dans le traitement des différentes catégories de travailleurs³⁹. Elle a également un impact important sur les taux de couverture⁴⁰, qui varient considérablement en fonction de la structure du marché de l'emploi et de l'arsenal juridique et institutionnel régissant les différents régimes.

238. Ainsi, malgré le fait que les systèmes de retraite dans ces pays aient atteint une certaine maturité, ils enregistrent encore des performances faibles : le taux de couverture oscille, en moyenne, autour de 30% de la population active et seulement entre 5 à 10% des personnes âgées touchent une pension de vieillesse.

239. En plus de cette faible performance en matière de couverture, le taux de remplacement moyen dans la région reste onéreux par rapport à la situation en vigueur dans les pays européens. En moyenne, il avoisine les 75,7%⁴¹. En tenant compte de la fiscalité, les taux de remplacement nets, sont encore plus élevés à telle enseigne que dans certains cas, la pension de retraite devient égale ou même supérieure au dernier salaire en activité.

240. Sur un autre registre, la plupart des systèmes de retraite dans la région ne sont pas viables. Ils affichent des engagements importants et connaissent des problèmes d'équité de traitement entre les affiliés des secteurs public et privé, en plus de dysfonctionnements en matière de gouvernance. Et, même si ces systèmes couvrent de petits segments

³⁹ Rapport de la Banque mondiale «Pensions in the Middle East and North Africa, Time for Change».

⁴⁰ Entre 10 et 70 % de la population active.

⁴¹ Rapport de la commission technique (Benchmark).

de la population active, le poids de leurs engagements pèse lourdement sur le PIB des pays concernés.

• **Pour les pays européens**

241. La mission a examiné les systèmes des pays suivants : la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Suède et la Grande Bretagne.

242. Ces pays ont pris conscience, depuis plusieurs années, des risques du déséquilibre des régimes de retraite et son impact sur leurs finances publiques et, en conséquence, ils se sont engagés dans des processus de réformes successives. Dans une première phase, ils ont lancé des réformes paramétriques visant à augmenter la viabilité de leurs régimes et, certains pays ont conduit par la suite des réformes systémiques et profondes qui ont, parfois, révolutionné le paysage des retraites dans la région et même dans le monde (Cas de la Suède).

243. A l'examen des expériences de ces pays, il ressort ce qui suit :

- La réforme des retraites ne peut jamais être achevée, elle s'inscrit dans un processus continu ;
- Les réformes paramétriques ont essentiellement porté sur : le report de l'âge de départ à la retraite, la révision à la baisse du taux de remplacement, la révision de l'assiette de calcul des droits de manière à ce qu'elle couvre une période d'activité suffisamment longue de la carrière ou toute entière ;
- La gouvernance et l'évolution des systèmes de retraite sont encadrées par des dispositifs prudentiels et de surveillance de plus en plus rigoureux.

244. En termes de paramètres de fonctionnement des régimes dans ces pays :

- L'âge légal de la retraite avoisine le plus souvent 65 ans et a tendance à être progressivement allongé (à 67 ans, voire plus) ;
- Les pensions ont tendance à être calculées sur la rémunération de l'ensemble de la carrière professionnelle ;
- Le taux de remplacement est fixé à un seuil maximum par rapport au dernier salaire (souvent autour de 70%) ;
- Des paliers complémentaires par capitalisation sont souvent mis en place.

245. Quant aux réformes systémiques, elles ont de plus en plus tendance à privilégier la mise en place d'une architecture par piliers, avec

un régime de base unique et des régimes complémentaires obligatoires et facultatifs en fonction des revenus des affiliés. Ces systèmes qui confèreraient une plus grande place à la capitalisation, sont basés sur un ensemble de principes parmi lesquels les suivants :

- La pérennité de l'équilibre financier des régimes ;
- La préservation de l'équité entre les générations ;
- La corrélation entre les contributions et les prestations à percevoir par les assurés ;
- La garantie d'une pension minimum aux personnes âgées les plus démunies.

246. Actuellement, vu la similitude des problèmes que connaissent les systèmes de retraite et leur impact sur les finances publiques, ce système a tendance à servir de modèle pour plusieurs pays.

247. Enfin, pour la préservation de la pérennité du système, certaines expériences examinées ont préconisé la création d'organes indépendants ayant pour mission la surveillance des régimes. C'est le cas en France, où un Conseil d'orientation des retraites a été créé en 2004 pour assurer la surveillance du système. Sa principale mission est de fournir au gouvernement des éléments d'appréciation et de pilotage objectif et neutre du système de retraite en vue d'assurer son équilibre financier sur le long terme. Chaque année, il publie un rapport à ce sujet.

2. Cadre général de la réforme

248. Le diagnostic du système de retraite a mis en évidence des dysfonctionnements majeurs : le premier concerne la gravité de la dette implicite et de son impact sur l'horizon de viabilité et l'équilibre financier de certains régimes et sur leur capacité à faire face à leurs engagements au profit des actuels et futurs pensionnés. Cette situation difficile varie d'un régime à l'autre. Elle se pose avec plus d'acuité et de manière plus urgente pour le régime des pensions civiles de la CMR, mais également à long terme pour la CNSS.

249. Le faible taux de couverture constitue la seconde caractéristique majeure du système de retraite. En effet, une grande partie de la population active qui exerce dans le secteur privé reste non ou insuffisamment couverte par la retraite.

250. De plus, le système de retraite connaît des insuffisances en matière de gouvernance et de gestion qui ont certes un impact limité par rapport aux difficultés précédemment citées. Mais, leur amélioration serait de nature à garantir la prise des décisions appropriées et la célérité de leur mise en œuvre. Surtout celles qui visent à assurer que les promesses faites par les régimes sont en adéquation avec leur capacité réelle d'y faire face.
251. Il en est de même pour certains mécanismes de pilotage qui demeurent insuffisants ou inappropriés pour préserver les régimes de l'effet des modifications des règles qui les régissent ou des changements de l'environnement social, économique ou financier.
252. Si la mise en oeuvre d'une réforme des régimes de retraite est nécessaire, elle ne devrait pas être conçue dans une vision de court terme, mais s'inscrire dans une logique de réforme globale de l'ensemble du système de retraite et de réponse aux principales insuffisances que celui-ci connaît. Elle devrait également s'inscrire dans le cadre global du développement économique et social du pays.
253. De manière générale, la réforme globale du système de retraite au Maroc devrait répondre aux objectifs fondamentaux de l'équité, de la pérennité et de l'efficacité. Il s'agit notamment de :
- Éviter la rupture dans le service des prestations ;
 - Assurer un taux de remplacement approprié ;
 - Assurer une efficacité optimale des mécanismes de solidarité intra et inter-générationnelle ;
 - Appliquer une tarification des cotisations adéquate et juste de manière à assurer une couverture adéquate des engagements futurs ;
 - Absorber la dette accumulée par les régimes ;
 - Généraliser la couverture retraite notamment aux actifs non-salariés ;
 - Favoriser la mobilité dans le marché du travail.
254. Pour atteindre ces objectifs, toute action engagée devrait s'inscrire dans une vision intégrée avec des objectifs clairs et dans un horizon temporel suffisamment précis pour être respecté.
255. La révision des paramètres des différents régimes constitue la première phase de la réforme. Il est, à ce titre, important que dans cette phase, les pouvoirs publics puissent prendre et mettre en œuvre des

décisions simples, rapides et efficaces ciblant en priorité les régimes en difficulté comme le régime des pensions civiles de la CMR ou la CNSS et dans une moindre mesure le régime général du RCAR.

256. En même temps, il conviendrait d'une part, de procéder à une révision de certaines règles de gouvernance et des mécanismes de pilotage actuels des régimes et d'autre part, d'entamer la mise en œuvre de l'extension progressive de la couverture de retraite en procédant d'abord à l'intégration des populations facilement appréhendables et sur une base facultative au départ. L'adoption et la mise en œuvre finale de ces réformes devrait être rapidement entamée (en 2013) et déployée sur un horizon de 5 à 7 années.
257. Au cours de cette phase, il y'a lieu de créer une instance de veille et de suivi du système de retraite qui aura notamment pour rôle d'accompagner la réforme du système de retraite en menant des études, des réflexions et des propositions visant à éclairer les pouvoirs publics sur les choix offerts et formuler des recommandations sur les décisions qu'il conviendra de prendre sur le plan de la réforme.
258. Dans une deuxième phase, qui serait déclenchée en parallèle, il conviendrait d'entreprendre le processus d'études, de réflexion, de conception et de négociation de l'architecture du système de retraite cible et des mécanismes de sa mise en œuvre. En effet, la réforme globale du système de retraite ne peut être que systémique, notamment dans l'optique de procéder à une correction des impacts des effets démographiques et de tarification des prestations de retraite qui sont à l'origine des déséquilibres financiers que connaissent les principaux régimes et de s'orienter vers une généralisation de la couverture au profit d'une plus grande partie de la population active. La réforme paramétrique devrait avoir au préalable suffisamment contribué au rapprochement des paramètres des régimes existants et de leur harmonisation.
259. Lors de cette seconde phase qui devrait démarrer dès 2014, pour commencer à être effectivement mise en œuvre sur le moyen terme, il s'agira selon les choix retenus pour la réforme systémique soit d'entreprendre directement la mise en place d'un régime de base unique et généralisé, soit de mettre en place un schéma intermédiaire qui aboutirait à terme à un régime unifié. L'extension de la retraite continuerait à se faire progressivement de manière à élargir la base des activités et des populations d'actifs à y intégrer.

260. Par ailleurs, il convient de préciser que la réforme induit des charges financières importantes. Il est à ce titre nécessaire d'envisager un partage adéquat de ce coût, de manière directe ou indirecte entre l'employeur, l'affilié, le retraité actuel et futur, mais également la puissance publique et par conséquent, la collectivité toute entière.
261. De même, il conviendrait de ne pas exclure, la participation des retraités dans le financement de la réforme surtout pour les régimes qui connaissent un niveau de dette élevé.
262. De plus, il est fondamental de préciser clairement, dès le départ, la notion des droits acquis qui ne pourraient inclure que les droits accumulés avant la date de mise en œuvre de la réforme. Toute autre définition qui considérerait que, pour les affiliés actuels, les droits calculés selon les paramètres actuels des régimes existants restent acquis jusqu'à l'âge de retraite, aurait pour effet de réduire ou même d'annuler les effets attendus de la réforme.

3. Première phase : la réforme paramétrique

263. La réforme paramétrique des régimes existants devrait s'inscrire dans le cadre d'objectifs clairement définis. La révision des paramètres des régimes pourrait également être accompagnée de mesures visant l'amélioration de la gouvernance, de la gestion et du pilotage des régimes de retraite.
264. En marge de la réforme paramétrique, il est fondamental d'introduire des mesures visant l'amélioration des règles de gestion et le démarrage du processus d'extension de la couverture de retraite. Il est en effet important de procéder à une rapide mise en place de schémas de retraite devant intégrer la population des actifs non salariés selon une démarche progressive et en se focalisant d'abord sur les catégories professionnelles faciles à intégrer comme les professions libérales, les employeurs non salariés ou, de manière plus générale, les actifs patentés.

3.1 Objectifs et principes

265. La proposition de réforme consiste en une action sur les principaux paramètres sur lesquels repose le fonctionnement des régimes. Elle devrait toucher l'ensemble des régimes mais de manière particu-

lière et plus profonde ceux connaissant des niveaux de déséquilibres importants.

266. Les principaux objectifs pouvant être assignés à la réforme paramétrique pourraient s'énoncer comme suit :

- S'aligner sur les bonnes pratiques internationales en prenant notamment en considération l'évolution de l'espérance de vie, le pouvoir d'achat des cotisants et pensionnés ainsi que la compétitivité économique du pays ;
- Augmenter l'horizon de viabilité des régimes fragiles, particulièrement le régime des pensions civiles de la CMR, ce qui leur permettrait d'améliorer leur situation financière et continuer à assurer leurs prestations. Les mesures à prendre permettront également de se donner le temps nécessaire pour la mise en place d'une réforme plus approfondie ;
- Diminuer la dette des régimes à travers la réduction des engagements non ou faiblement couverts envers les futurs pensionnés, en adoptant des mesures visant à limiter la constitution de nouveaux droits sur la base des anciens paramètres et réduire ainsi les déséquilibres en matière d'engagements futurs;
- Assurer autant que possible une harmonisation des principaux paramètres des régimes (âge, taux de cotisation, annuité, base de liquidation, taux de remplacement, ...) de manière à en rapprocher les règles de fonctionnement et, à terme, faciliter la convergence vers une réforme plus large du système de retraite dans son ensemble.

267. Pour réaliser ces objectifs, il conviendra d'agir simultanément sur plusieurs paramètres ; car pour les régimes dont le niveau de déséquilibre est élevé, l'action sur un seul paramètre reste insuffisante pour en améliorer significativement l'équilibre. Il conviendra également de tenir compte des spécificités de chaque régime.

268. Le premier paramètre à prendre en considération est l'âge légal de départ à la retraite qui devrait être revu à la hausse pour l'ensemble des régimes de retraite. Cette mesure importante et nécessaire est destinée à rattraper, en partie, l'amélioration continue de l'espérance de vie enregistrée au cours des dernières décennies au Maroc.

269. En effet, en 1980, l'espérance de vie à 60 ans était de 17,17 ans pour les hommes et de 18,49 ans pour les femmes. A fin 2011, elle

se situe respectivement à 19,6 ans et 21,63 ans⁴². Cela signifie pratiquement que la pension servie au retraité a vu son horizon s'allonger dans le temps ce qui alourdit les charges des régimes et déséquilibre, en conséquence, le mécanisme de solidarité inter-générationnelle, en raison de l'accroissement des flux financiers à destination de la population de retraités. En outre, pour les métiers ne connaissant pas un niveau important de pénibilité, la capacité d'activité peut se maintenir bien au-delà de l'âge légal de retraite de 60 ans.

270. Sur le plan économique, l'augmentation de l'âge de la retraite et donc de la durée d'activité signifie une plus grande participation de l'individu au processus de production et de création de la richesse sur le plan national et peut constituer un facteur important de compétitivité de l'économie du pays.
271. Tout cela plaide en faveur d'une augmentation de l'âge de la retraite à l'instar de la tendance observée au niveau international de manière générale et auprès des pays voisins et partenaires économiques du Maroc en particulier.
272. Pour faciliter la mise en œuvre de cette mesure, il est important de la mener de manière progressive et de prévoir des dispositions permettant de tenir compte des spécificités particulières liées à certains secteurs d'activité.
273. Les précautions suivantes pourraient être observées lors de la mise en œuvre de l'augmentation de l'âge de la retraite :
 - Le relèvement de l'âge, qui serait obligatoire dans le secteur public, devrait être effectué progressivement (par exemple au rythme d'un semestre par année) ;
 - Pour le secteur privé, la prolongation de l'âge légal de départ à la retraite serait optionnelle ;
 - Un traitement particulier devrait être réservé aux cas des cotisants ayant travaillé dans des activités impliquant une pénibilité ;
 - La possibilité de partir à la retraite de manière anticipée devrait rester maintenue, mais la liquidation de la pension n'interviendrait qu'à partir de l'âge légal de départ comme c'est le cas pour la CNSS et après une période de cotisation suffisamment longue. Une autre alternative serait de prévoir un âge minimum de droit à la pension

⁴² Source : données communiquées par le HCP

tout en mettant en œuvre un abatement adéquat à appliquer au montant de la pension afin de tenir compte de l'impact des départs anticipés sur l'équilibre des régimes ;

- Pour les agents intégrant tardivement l'activité, qui ne peuvent constituer des droits à la retraite suffisamment importants, et qui ont la capacité de continuer à travailler, la possibilité d'exercer au-delà de l'âge légal de la retraite pourrait rester ouverte sur une base volontaire. Au-delà d'un certain âge, qu'il conviendra de définir, l'accord de l'employeur devrait être requis. Ces actifs pourront continuer à cotiser et à acquérir des droits jusqu'à hauteur du plafond du régime auquel ils sont affiliés.

274. De manière globale, l'application du relèvement de l'âge de la retraite devrait donner lieu à un allongement de l'horizon de viabilité dont l'importance est variable d'un régime à l'autre.

275. L'action et l'impact de la modification des principaux paramètres de chaque régime seront développés dans ce qui suit.

3.2 Contenu de la réforme paramétrique proposée

3.2.1 Régime des pensions civiles de la CMR

3.2.1.1 Contenu de la réforme

276. Le régime des pensions civiles de la CMR est celui qui connaît actuellement la situation la plus préoccupante non seulement à cause de sa dette non couverte, qui atteint le niveau le plus élevé (583 milliards DH), mais également en raison de la proximité de l'échéance de défaillance du régime prévue dans un horizon de moins de huit années.

277. Par conséquent, l'augmentation de l'horizon de viabilité du régime constitue une préoccupation majeure et revêt un caractère urgent. D'autant plus que le maintien de la situation actuelle a pour effet d'augmenter les engagements non couverts et par conséquent, d'aggraver dans une large proportion la dette du régime. À titre d'illustration, sur la période 2011-2013, les engagements non couverts ont connu une augmentation de 54 milliards DH ; soit une moyenne de 18 milliards DH/année.

278. Les principaux paramètres concernés par la réforme paramétrique, c'est-à-dire ceux qui ont un impact significatif sur l'amélioration de l'équilibre du régime, sont l'âge, le taux de cotisation, l'assiette et l'annuité de liquidation de la pension.

• **Âge de départ à la retraite**

279. Le report de l'âge de la retraite aura un impact significatif sur l'allongement de l'horizon de viabilité du régime. L'effet est également important sur sa dette.

280. L'action sur ce paramètre est importante sur le court terme puisqu'elle permet d'alléger significativement la trésorerie du régime dès les premières années de la mise en œuvre de la mesure. Cela s'explique notamment par le report progressif du versement des pensions à la population proche de 60 ans.

281. En revanche, sur le long terme, l'effet de l'âge aura tendance à diminuer notamment à cause du rattrapage des engagements envers la population des retraités et de la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie. Une autre raison qui explique cette situation est liée à l'augmentation de la pension liquidée consécutive à l'acquisition de droits additionnels. L'augmentation de l'âge signifie, en effet, un prolongement de la période d'activité qui a une incidence sur l'accroissement du taux de remplacement.

282. Le tableau suivant illustre l'impact de l'augmentation de l'âge sur l'horizon de viabilité et la dette non couverte du régime des pensions civiles de la CMR sur la période de projection retenue, soit 2060 :

Age	Date 1 ^{er} déficit	Date d'épuisement des réserves	Dette à l'horizon 2060 (milliards DH)	Variation/ Statu quo
Situation de statu quo	2014	2021	583	-
62 ans immédiatement	2016	2023	535	8,2%
65 ans progressive-ment sur 10 ans	2016	2025	476	18,4%
65 ans immédiatement	2019	2026	465	20,2%

283. Le relèvement de l'âge à 65 ans aura pour effet de diminuer les engagements non couverts évalués actuellement à environ 583 milliards DH, de 18,4%, soit un gain de 107 milliards DH sur l'horizon de projection.

284. La prolongation au-delà de 65 ans sur une base volontaire (et encadrée), surtout pour les actifs qui ont tardivement intégré l'activité professionnelle, pourrait améliorer davantage l'équilibre du régime tout en offrant la possibilité aux actifs de continuer à cumuler des droits jusqu'à hauteur du plafond réglementaire du régime.

• Taux de cotisation

285. Le taux de cotisation (salariale et patronale) est un paramètre important dans l'amélioration de l'équilibre financier d'un régime de retraite dans la mesure où il a pour effet de mettre à sa disposition de façon immédiate et continue des ressources financières supplémentaires. D'autant plus, s'il ne se traduit pas par une modification à la hausse des mécanismes de liquidation de la pension et n'entraîne pas, par conséquent, un accroissement des engagements envers les futurs retraités.

286. Les tests de certains scénarios de modification des taux de cotisations ont permis d'obtenir les résultats suivants :

Taux de cotisation	Date 1 ^{er} déficit	Date d'épuisement des réserves	Dettes à l'horizon 2060 (milliards DH)	Variation / statu quo
Statu quo	2014	2021	583	-
24%	2015	2022	514	11,8%
26%	2016	2023	480	17,7%
28%	2017	2023	446	23,6%

287. Il est ainsi constaté que l'augmentation du taux de cotisation à 24% a pour effet de réduire la dette non couverte du régime de près de 70 milliards DH, soit un gain de 11,8 %. Au taux de 28%, l'amélioration serait de 137 milliards DH soit 23,6% de gains. En outre, l'action sur ce paramètre allonge l'horizon de viabilité du régime d'une année pour un taux de 24% et de moins de 3 années pour un taux de 28%.

288. L'effet du relèvement des cotisations reste moins significatif que l'âge sur l'accroissement de la viabilité du régime. Cela s'explique no-

tamment par le fait que cette mesure agit de manière moins rapide certes, mais continue et stable dans le temps.

289. La principale contrainte liée à la modification des niveaux de cotisation est évidemment le coût. En effet, il est souvent difficile d'introduire des réformes qui auront pour effet immédiat la diminution du pouvoir d'achat pour les actifs ou l'augmentation des charges sociales pour les employeurs. Toutefois, cet obstacle devrait être dépassé dans la mesure où toutes les parties prenantes sont largement sensibilisées sur la difficulté du régime dont le déficit technique est déjà une réalité et qui devrait voir toutes ses réserves épuisées dans un horizon de huit années.
290. Si le principe de l'augmentation des cotisations peut être accepté, d'autres questions majeures restent posées avec acuité. Parmi lesquelles les suivantes :
- Le niveau possible et soutenable de l'augmentation des cotisations ;
 - Les modalités de partage du coût entre employeur et employé ;
 - Les possibilités pour la génération actuelle, qui verra ses cotisations croître, de bénéficier de manière directe de l'effort demandé via un mécanisme adapté.
291. Il convient de rappeler que le taux de cotisation d'équilibre nécessaire pour maintenir l'équilibre financier du régime des pensions civiles de la CMR jusqu'à l'horizon 2060, se situe autour de 52% ; un niveau largement insoutenable quelque soit le mode de partage du coût entre employeur et employé.
292. Plus encore, ce taux devrait être porté à 73% si la situation de statu quo se maintient jusqu'à l'horizon 2018. En effet, afin de garantir le service des prestations, le décret n°2-95-749 pris pour application de la loi n°43-95 a fixé le montant minimum des provisions de prévoyance retraite à l'équivalent de deux fois la moyenne des dépenses constatées au cours des trois dernières années. Il a également prévu le réajustement des cotisations et contributions de façon à assurer une période d'équilibre de 10 ans.
293. En conséquence, il est important de déterminer un niveau de cotisations (salariales et patronales) soutenable qu'il serait inopportun de franchir notamment eu égard aux surcoûts importants engendrés. Un tel seuil ne devrait pas se situer au-delà d'un taux de 30%.

294. Pour faire bénéficier directement les affiliés d'une partie de leur effort de cotisation, il serait convenable d'envisager la création d'un régime additionnel basé sur la capitalisation. Celui-ci recueillerait une partie des cotisations salariales et patronales qui seraient versées aux actifs actuels à l'âge de la retraite sous forme de rente viagère ou de capital. Le partage des cotisations entre l'employeur et l'employé serait alors mis en œuvre dans une optique de 50% ou s'en rapprochant.
295. L'importance de la part des cotisations affectées au régime additionnel par capitalisation est corrélée à trois facteurs importants :
- L'effort supplémentaire de contribution patronale à mettre en œuvre ;
 - L'effort supplémentaire de cotisation salariale à consentir ;
 - Et, le taux de remplacement désiré à l'âge de la retraite.
296. En effet, pour bénéficier d'un taux de remplacement adéquat, sans aggraver davantage le déséquilibre financier du régime et sans pour autant exiger un effort de cotisation salarial trop élevé, il serait approprié d'accepter le principe d'une réduction du taux de remplacement, sachant que ladite réduction serait en bonne partie compensée par le complément perçu au titre de la capitalisation individuelle. Cela pourrait se faire en actionnant deux principaux paramètres que sont l'assiette et surtout l'annuité de liquidation des pensions.
297. Dans une telle perspective, il serait judicieux d'envisager un effort commun des affiliés et de l'employeur dans un schéma global qui pourrait être décliné comme suit :
- Un taux de cotisation pour le régime des pensions civiles arrêté à 24%, au lieu de 20% actuellement ; soit un effort supplémentaire de cotisation de 4% ;
 - Un taux de cotisation de 6%, au régime additionnel par capitalisation à mettre en place, supporté à parts égales par l'employeur et l'employé. Cela permettra de compenser en bonne partie la baisse du taux de remplacement.
298. De cette manière, le taux de cotisation total pour les deux régimes sera de l'ordre de 30% ce qui correspond à une cotisation supplémentaire (pour le régime des pensions civiles et le nouveau régime) de 10% répartie entre l'employeur et l'employé.

• Assiette de liquidation

299. Les régimes de retraite gérés par la CMR⁴³ sont les seuls dont l'assiette de liquidation correspond au dernier salaire d'activité. Cette situation est assez singulière par rapport à la pratique sur le plan international, puisque la base de liquidation des pensions devrait en principe être corrélée aux cotisations payées par les adhérents tout au long de leur carrière. Par conséquent, l'assiette de liquidation devrait correspondre à une moyenne des salaires perçus durant l'ensemble de la carrière, ou du moins sur une période d'activité suffisamment longue.

300. À ce titre, il pourrait être envisagé de définir l'assiette de liquidation comme la moyenne des salaires perçus au cours d'un certain nombre d'années (les 10 à 15 dernières années d'activité). Cette mesure éviterait au régime d'accorder des pensions importantes assises sur le dernier salaire, pour les affiliés qui connaîtraient une forte augmentation de leur rémunération au cours des dernières années d'activité, sachant que le rythme normal d'évolution salariale dans la fonction publique se solde généralement par une stagnation de la situation administrative des fonctionnaires dans les dernières années de carrière.

301. Cette mesure aurait ainsi un caractère équitable puisque :

- D'une part, elle permet aux affiliés qui ont des salaires élevés et ayant atteint le plafond de rémunération lié à leur statut plusieurs années avant la fin de leur carrière, et qui ont donc payé au régime des cotisations plus importantes, de bénéficier d'une retraite liquidée sur une base proche de leur dernière rémunération ;
- D'autre part, même pour les agents qui ont atteint le plafond ou ayant connu une augmentation consistante de leur rémunération à l'approche de l'âge légal de la retraite, l'assiette de liquidation inclura également, en partie, cette dernière rémunération. Par conséquent, la pension reflétera le niveau de rémunération à la fin de carrière au prorata de la période pendant laquelle celle-ci aura été perçue et les cotisations y afférentes versées au régime.

302. Les projections actuarielles montrent que l'adoption d'un salaire moyen comme base de calcul, sur une période donnée, permet d'améliorer considérablement l'équilibre du régime en réduisant la dette y afférente. Plus la période de référence est longue, plus l'impact sera bénéfique sur l'équilibre, comme le montre le tableau suivant :

⁴³ Régimes des pensions civil et militaire.

Assiette de liquidation	Date 1 ^{er} déficit	Date d'épuisement des réserves	Dettes non couvertes en 2011 (milliards DH)	Variation/statu quo
Statu quo	2014	2021	583	-
Moyenne des 8 dernières années sur 8 ans	2014	2021	480	17,4%
Moyenne des 10 dernières années progressivement sur 10 ans	2014	2021	468	19,6%
Moyenne des 10 dernières années progressivement sur 7 ans	2014	2021	464	20,4%
Moyenne des 15 dernières années sur 15 ans	2014	2021	436	25,1%

303. Ainsi, l'adoption de la moyenne des salaires comme base de calcul diminue considérablement la dette non couverte dans un ordre de grandeur qui dépasse 20% si la période retenue est supérieure à 10 années. Il convient cependant de noter que l'action sur ce paramètre se ressent davantage sur le long terme et n'a pratiquement que peu d'impact sur l'allongement de l'horizon de viabilité. Cela s'explique notamment par l'importance de la durée proposée pour la mise en place de la mesure qui reste nécessaire et ce dans l'optique d'éviter des variations brutales dans la liquidation des pensions pour des situations équivalentes d'une année à l'autre.

304. Outre le caractère équitable de lier le montant de la pension à l'effort de cotisation, cette mesure permettra également à la CMR de se rapprocher des règles adoptées par les autres régimes (salaire moyen des 96 derniers mois de cotisation actuellement appliqué par la CNSS et la règle de la moyenne du salaire de carrière appliqué par le RCAR) et préparer ainsi l'harmonisation et la convergence devant être amenées par la réforme.

• Le taux d'annuité

305. L'annuité de liquidation est l'un des principaux facteurs qui explique le déséquilibre et la fragilité financière du régime des pensions civiles de la CMR. En effet, la sous-tarification des droits, qui signifie que le coût des pensions octroyées est largement supérieur par rapport à l'effort de cotisation consenti, résulte en grande partie de l'application d'un taux d'annuité de 2,5% pour le calcul des pensions.
306. De plus, les charges sur le régime dues à l'application de ce taux sont devenues beaucoup plus importantes suite à l'intégration dans la base de liquidation des pensions, les indemnités permanentes qui dépassent largement le salaire de base alors que dans le passé, l'assiette de calcul de la pension incluait uniquement le salaire de base et l'indemnité de résidence (10% du salaire de base). En conséquence, le taux de 2,5% devient actuellement peu justifié. Sa révision autour d'une valeur de 2% (comme cela est le cas pour le RCAR) pourrait être envisagée.
307. Bien que difficile à mettre en œuvre puisqu'elle aura comme conséquence directe une baisse des pensions, cette mesure serait néanmoins raisonnablement défendable et reste fondamentale dans l'optique de l'amélioration de l'équilibre financier du régime des pensions civiles. Les projections actuarielles montrent, en effet, que l'application d'un taux d'annuité de 2% aurait pour incidence de diminuer considérablement la dette du régime de près de 23% (en la portant à 447 milliards DH au lieu de 583 milliards DH dans la situation de statu-quo).
308. A court terme, l'effet de cette mesure est limité puisqu'elle n'arrivera à allonger l'horizon de viabilité du régime que d'une seule année environ. Cependant, son effet est important sur le moyen et long terme c'est-à-dire au fur et à mesure que l'assiette de calcul à laquelle sera appliqué le taux d'annuité de 2% sera plus large et inclura plus d'années d'activité des futurs retraités.
309. Comme il a été cité précédemment, la baisse du taux d'annuité devra être compensée par la mise en place d'une retraite additionnelle par capitalisation et qui s'ajouterait à la pension normale octroyée par le régime. Cela permettra d'assurer un taux de remplacement sensiblement proche de celui que le retraité devait percevoir en l'absence de réforme c'est-à-dire avec le maintien d'un taux d'annuité de 2,5%. L'effet de l'augmentation de l'abattement fiscal dont bénéficient les

pensions de retraite au titre de l'impôt sur le revenu qui est passé de 40 à 55%, permettra, dans plusieurs cas, de maintenir quasiment le même niveau de pension.

310. La retraite additionnelle offre également l'opportunité aux actifs de bénéficier directement d'une partie de leurs cotisations puisque celles-ci ne seront pas uniquement destinées à payer les pensions des retraités.

• Revalorisation des pensions

311. Les règles actuelles de revalorisation des rentes du régime (suivant l'évolution de la valeur des 100 premiers points de l'indice de rémunération de la fonction publique), restent peu opérationnelles en pratique, du fait que l'augmentation de la rémunération des fonctionnaires est essentiellement opérée sur les autres composantes plutôt que sur le salaire de base lui-même.
312. La mise en place d'un nouveau mécanisme de revalorisation des pensions est de nature à préserver le pouvoir d'achat des retraités et devrait être traitée au niveau de la négociation entre les diverses parties concernées par la réforme.
313. Les projections actuarielles montrent cependant qu'elle constitue une charge lourde pour le régime des pensions civiles. Ainsi, le maintien des règles actuellement en vigueur avec l'institution d'une revalorisation annuelle de l'ordre de 1% aura pour effet d'augmenter considérablement la dette du régime de plus de 18% (soit 105 milliards DH) et annulera, de fait, une part significative des bénéfices de la réforme paramétrique.
314. Par conséquent, s'il est important d'introduire le principe de revalorisation des pensions, il conviendrait qu'il ne soit pas appliqué de manière systématique. Toute décision dans ce sens devrait émaner de l'organe indépendant chargé de la veille et du suivi du système de retraite dont la création est recommandée dans le présent rapport. Les mesures décidées devraient prendre en considération aussi bien le maintien du pouvoir d'achat des pensionnés que les impératifs de préservation de l'équilibre financier du régime.

3.2.1.2. Effet combiné

315. La réforme paramétrique proposée pour le régime des pensions civiles de la CMR, pourrait s'articuler comme suit :

- **Age légal de départ à la retraite** : l'âge de la retraite devra être progressivement augmenté à 65 ans sur un horizon de 10 ans, soit au rythme d'un semestre par année ;
- **Assiette de calcul des droits** : l'assiette de liquidation des droits devra être au minimum la moyenne des salaires des 10 à 15 dernières années. Cette mesure sera progressivement mise en place, comme cela est le cas dans de nombreux pays mais également pour les autres régimes de retraite en vigueur au Maroc : CNSS (8 dernières années) et RCAR (salaire de la carrière).
- **Taux d'annuité** : l'annuité de calcul de la pension sera ramenée à 2% par année d'activité pour les droits futurs au lieu des 2,5% actuellement. Cette mesure devra entrer en vigueur dans l'immédiat.
- **Taux de cotisation** : une augmentation du taux de cotisation à 30% pourrait être envisagée et dont la répartition se présentera comme suit :
 - Un taux de cotisation de 24% pour le régime des pensions civiles au lieu de 20% actuellement ;
 - Un taux de cotisation de 6% pour un régime additionnel en capitalisation réparti à parts égales entre l'employeur et l'employé⁴⁴.

316. Avec la mise en place d'un régime additionnel et l'effet de l'abattement fiscal, qui a été relevé de 40% à 55% par la loi de finances 2013, la réforme paramétrique proposée devrait maintenir les pensions servies à un niveau proche de la situation actuelle et par conséquent préserver le pouvoir d'achat des retraités.

317. L'effet combiné des mesures proposées⁴⁵ devrait se traduire par un prolongement de l'horizon de viabilité de près de sept années supplémentaires soit 2028 (contre 2021 dans la situation du statu quo). De plus, il permettrait de réduire la dette non couverte du régime de près de 60% à l'horizon 2060.

⁴⁴ La mise en place du régime additionnel est conditionnée par la revue à la baisse du taux d'annuité du régime des pensions civiles de 2,5% à 2%.

⁴⁵ Pour une assiette de calcul des droits égale à la moyenne des salaires des 10 dernières années.

318. Pour la mise en œuvre de cette réforme paramétrique, certaines mesures seront nécessaires à prendre. Il s'agit en l'occurrence de :
- Adopter une démarche progressive notamment en ce qui concerne le relèvement de l'âge et la modification de l'assiette de liquidation ;
 - Offrir la possibilité aux affiliés, surtout ceux qui ont adhéré au régime à un âge tardif, de prolonger leur activité au-delà de l'âge légal ce qui leur permettra d'augmenter leur taux de remplacement et améliorer leurs pensions. Au-delà d'un certain âge, à fixer, le prolongement devrait être adéquatement encadré ;
 - Tenir compte de la pénibilité de certains métiers qui nécessiteraient un départ précoce à la retraite.
319. Les pensions seront liquidées à l'âge légal. Toutefois en cas de départ anticipé, et à la demande des affiliés, la liquidation pourra se faire avant l'âge légal moyennant l'application d'une décote adéquate permettant de préserver la neutralité de l'opération pour le régime.

3.2.2. Régime général du RCAR

3.2.2.1. Contenu de la réforme

320. Comme il a été précédemment cité, la structure et les règles de fonctionnement du régime général du RCAR génèrent moins de déficits par rapport aux autres régimes de retraite.
321. En plus de l'allongement de l'âge de départ à la retraite, les paramètres les plus importants qui auront un impact sur l'amélioration de l'équilibre du régime général sont le taux d'annuité, le taux de cotisation et surtout le mécanisme de revalorisation des pensions.

• Âge de la retraite

322. L'action sur l'âge de départ à la retraite devrait s'inscrire dans le cadre général de l'adoption du principe de l'allongement de la durée d'activité eu égard aux changements démographiques notables de la population.
323. La modification du seul paramètre de l'âge a un effet moins important que celui pressenti au niveau de la CMR. Ainsi, une augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans n'allongerait l'horizon de viabilité du régime que de deux années supplémentaires environ.

324. Toutefois, combiné avec la modification d'autres paramètres, comme le taux de cotisation ou la revalorisation des pensions, l'effet serait beaucoup plus significatif sur l'équilibre du régime.

• Revalorisation des pensions

325. Selon les règles actuelles, les pensions font l'objet d'une revalorisation annuelle égale au taux d'évolution du salaire moyen du régime. La revalorisation automatique qui se fait dans les mêmes proportions que l'augmentation salariale reste difficilement justifiable d'autant plus qu'au cours des dernières années les salaires du régime évoluent plus fortement que l'inflation et que donc l'argument de préservation du pouvoir d'achat des pensionnés reste peu défendable.

326. En outre, la revalorisation des pensions constitue un facteur important du déséquilibre du régime général surtout si l'on prend en considération l'allongement de l'espérance de vie des bénéficiaires des rentes et la baisse des revenus des placements sur les marchés financiers.

327. La révision du mécanisme de revalorisation des pensions a un effet important sur la prolongation de l'horizon de viabilité du régime général. L'adoption du principe d'une indexation partielle de la revalorisation des pensions (autour de 66%) par rapport au taux d'augmentation des salaires est défendable dans la mesure où il n'est pas inopportun de considérer que l'augmentation de la pension de retraite ne devrait pas se faire dans les mêmes proportions que celle de la rémunération de l'activité.

328. A signaler qu'une indexation sur le taux d'inflation -actuellement soutenable- pourrait devenir dangereuse pour l'équilibre du régime sur le long terme.

• Taux de cotisation

329. L'augmentation du taux de cotisation induira une sensibilité significative pour le régime général. Elle offre, en effet, des ressources supplémentaires immédiates et continues sur le long terme.

330. A ce titre, et eu égard au faible déséquilibre du régime général du RCAR par rapport aux autres régimes de retraite, l'augmentation du taux de cotisation à 20% suffirait à garantir un allongement de l'horizon

zon de viabilité de près de trois années supplémentaires. Combiné avec d'autres paramètres, l'impact sur le régime serait plus significatif.

331. Cependant, vu que l'action sur d'autres paramètres permet d'allonger la durée de vie du régime au delà de la période de projection (2060), et dans un souci de préserver la compétitivité des entreprises publiques, il paraît peu opportun, à l'heure actuelle, de relever les charges des cotisations.

3.2.2.2 Effet combiné

332. De manière résumée, la réforme paramétrique proposée pour le régime général du RCAR s'articule comme suit :

- **Age légal de retraite** : l'âge sera porté à 65 ans au lieu de 60 ans actuellement et ce selon le même schéma proposé pour le régime des pensions civiles de la CMR ;
- **Revalorisation** : la revalorisation des pensions continuera à être indexée sur l'évolution du salaire moyen du régime mais dans une proportion de 66% (au lieu de 100% actuellement) ;
- **Taux de cotisation** : la cotisation pourra être maintenue lors de la phase de réforme paramétrique à son niveau actuel ; soit 18%.

333. De façon combinée, ces mesures devraient permettre d'absorber les engagements non couverts du régime général du RCAR et d'augmenter sa viabilité au delà de l'horizon de projection retenu (2060).

3.2.3 Régime de retraite de la CNSS

3.2.3.1 Contenu de la réforme

334. En plus de l'allongement de l'âge de la retraite, les paramètres qui présentent le plus de sensibilité pour l'amélioration de l'équilibre futur du régime de la CNSS sont le taux de cotisation et l'annuité de calcul des droits.

335. En effet, les règles actuelles du régime génèrent une sous tarification qui ne cesse d'accumuler des dettes pour les cotisants futurs, qui ont atteint 197 milliards DH en 2011. Cette sous-tarification est plus importante pour les pensionnés ayant une ancienneté de cotisation égale ou légèrement supérieure à la période de stage puisqu'ils bénéficient d'une annuité pouvant atteindre 4,8% par année de cotisation.

336. De même, l'action sur le taux de cotisation à lui seul paraît coûteuse puisqu'elle requiert de relever le taux de cotisation de 11,89% à plus de 16,5%.
337. Par conséquent, et à l'instar des régimes précédents, il est important d'agir simultanément sur plusieurs paramètres pour améliorer la situation financière du régime sachant que la seule réforme paramétrique ne permet pas le maintien de l'équilibre et l'absorption de la dette accumulée par le régime.

• **Prolongation de l'âge légal de la retraite et du taux de remplacement**

338. L'âge légal de départ à la retraite constitue un paramètre déterminant dans les équilibres fondamentaux du régime. Sa fixation reste tributaire de plusieurs facteurs dont notamment l'amélioration de l'espérance de vie, les conditions du marché de l'emploi et la pénibilité du travail.
339. Pour tenir compte de ce dernier facteur, la législation en vigueur a prévu un âge légal de départ à la retraite par genre et par corps de métier ainsi que des possibilités de départ anticipé à la retraite.
340. Les résultats des simulations montrent qu'une augmentation de l'âge légal de la retraite à 65 ans aura des effets bénéfiques sur l'équilibre du régime, puisque l'horizon de sa viabilité sera prolongé d'environ six années et sa dette non couverte sera réduite de plus de 30% à l'horizon 2060.
341. Toutefois, afin de prendre en considération les caractéristiques du travail dans le secteur privé notamment en termes de pénibilité dans certaines branches d'activité, de l'importance des périodes chômées, des périodes non ou insuffisamment déclarées, de l'accès tardif au marché du travail, etc., la prolongation de l'âge légal de la retraite devrait s'articuler autour des deux principes suivants :
- La prolongation de l'activité au-delà de l'âge de 60 ans devrait être optionnelle et ne dépendre que du choix de l'affilié après accord de son employeur. Par conséquent, l'affilié devrait avoir la pleine latitude de partir en retraite à l'âge de 60 ans sans que sa pension ne puisse subir de réduction ;
 - L'exercice de l'activité au-delà de 60 ans devrait bénéficier à l'affilié en lui permettant de continuer à acquérir des droits auprès du

régime à raison de 1% par année, jusqu'à l'âge de 65 ans, ce qui permettra d'améliorer le taux de remplacement pour le futur pensionné. Il est ainsi proposé que le plafond du taux de remplacement qui est actuellement de 70% soit relevé à 75%.

• Taux de cotisation

342. Le taux de cotisation actuel (11,89%) reste significativement inférieur au niveau permettant l'équilibre du régime à l'horizon 2060. Son augmentation à un niveau et avec un rythme qui ne compromettent ni le pouvoir d'achat des salariés ni la compétitivité des entreprises devrait être fortement privilégiée.
343. L'augmentation du taux de cotisation de 2,11%, de manière progressive et suffisamment étalée dans le temps (sur un horizon de 5 années) et dans une logique de partage 1/3 – 2/3 entre l'employé et l'employeur, devrait permettre de répondre à ces contraintes.
344. Bien qu'en deçà du niveau permettant l'équilibre à l'horizon 2060, les résultats attendus seront importants puisque cela permettra le report de l'apparition du premier déséquilibre du régime et l'épuisement des réserves de plus de cinq années et contribuera à l'atténuation de sa dette non couverte qui constitue une véritable menace pour le régime à long terme si aucune réforme n'est immédiatement engagée.
345. Pour éviter l'augmentation des prélèvements obligatoires et préserver aussi bien la compétitivité des entreprises que le pouvoir d'achat des affiliés, il convient de privilégier la possibilité de couvrir cette augmentation des cotisations par un redéploiement au niveau des autres cotisations sociales gérées par la CNSS.

• Annuité de liquidation des droits

346. Le mode actuel de détermination des droits par le régime reste généreux pour la partie de la population des assurés qui est déclarée de manière régulière puisqu'il lui permet d'avoir un taux d'annuité de 3,33% sur une période d'assurance de 15 ans. Néanmoins, pour les périodes déclarées au-delà, ce taux est ramené à 1%. Pour les assurés qui n'arrivent pas à accumuler la condition minimale d'ouverture de droit à une pension (3240 jours)⁴⁶, le taux d'annuité est nul.

⁴⁶ En 2011, 38.825 des 55.062 assurés du régime qui ont éteint l'âge légal de départ à la retraite n'ont pas accumulé la condition de la période minimale de cotisation des 3.240 jours et par conséquent n'ont eu droit à aucune pension. Le Conseil d'administration a adopté en avril 2012 une

347. Cette générosité dont bénéficient certaines catégories d'assurés sur les 15 premières années déclarées, si elle n'est pas corrigée, est de nature à encourager la sous déclaration voire la non déclaration au-delà de la période minimale d'assurance et par conséquent, augmenter les engagements du régime surtout avec la croissance prévue des actifs durant les prochaines années.
348. Un autre argument en faveur de la réforme de ce paramètre réside dans le rapprochement et la convergence des systèmes de retraite public et privé dans la perspective d'une réforme systémique de ce secteur.
349. Il convient alors de repenser le tarif du régime afin de préserver ses équilibres tout en sauvegardant les intérêts des adhérents. Dans ce but, plusieurs possibilités ont été examinées :
350. La première consiste à maintenir la période de stage actuelle (3.240 jours de cotisation), ou même à la réduire, tout en baissant les droits acquis pendant cette période à moins de 50%. Cependant, cette option aura des impacts négatifs sur le pouvoir d'achat des pensionnés futurs de la Caisse, notamment ceux qui seront retraités avec des durées de cotisation avoisinant la période de stage. De même, la réduction de la période de stage est de nature à encourager certaines catégories de cotisants à quitter précocement le régime.
351. La seconde option réside dans l'application d'une annuité uniforme tout au long de la carrière du cotisant avec un taux de remplacement minimum adéquat. Cette option a l'avantage de faire converger et d'harmoniser les règles appliquées par la CNSS à celles des autres caisses, mais a l'inconvénient de ne pas tenir compte des spécificités actuelles des cotisants de la Caisse (densité de travail, pénibilité de l'emploi...). Elle reste envisageable sur le long terme.
352. La troisième option consiste à augmenter le nombre de jours nécessaires pour bénéficier de la pension de vieillesse tout en maintenant le niveau actuel des droits acquis pendant la période de stage ; soit 50% de la moyenne non valorisée des 96 derniers salaires. Cette solution qui devrait avoir des effets bénéfiques sur l'équilibre du régime se justifie par le fait que la prolongation optionnelle de l'âge de la

résolution pour la restitution des cotisations salariales aux personnes n'ayant pas remplis cette condition.

retraite doit être reflétée également sur la période de stage. Par ailleurs, ses effets négatifs éventuels pourraient être corrigés par des mesures appropriées comme par exemple :

- Le remboursement des cotisations salariales pour les actifs qui n'auraient pas atteint la condition du nombre de jours cotisés pour bénéficier de la pension de vieillesse. Cette mesure est largement concevable surtout après la décision du conseil d'administration de la Caisse dans ce sens(n° 25/2012 du 10 avril 2012) ;
- Le renforcement du contrôle des affiliés par les services de la CNSS, ce qui est de nature à limiter le niveau des périodes non déclarées et même d'accumuler la durée requise pour la période de stage dans une période nettement plus réduite ;
- Le respect du principe de la préservation des droits acquis antérieurement à la réforme.

353. Par ailleurs, il convient d'insister sur la gravité pour l'équilibre du régime de la CNSS de toute décision qui viserait la diminution de la période de stage. En effet, avec le niveau assez élevé de la pension minimum, toute réduction de cette période aurait les effets négatifs suivants:

- La tendance probable à ajuster les déclarations au voisinage du nouveau seuil minimum de cotisation permettant d'avoir la pension minimum. Ce comportement serait encouragé par le fait que le futur pensionné ne disposerait pas de droits significatifs si la cotisation continue à s'effectuer au-delà de cette période (20 points maximum pour tout le reste de sa carrière) ;
- La génération d'un surcoût supporté par le régime qui sera d'autant plus important que la réduction de la période de stage est grande. Ce surcoût résulte de l'écart entre la pension minimum et la pension de droit correspondant au nombre de jours cotisés.

354. En conséquence, il est proposé d'augmenter la période de stage de cinq périodes de 216 jours pour atteindre 4.320 jours tout en maintenant la pension à son niveau actuel de 50% du dernier salaire.

355. Cette augmentation, qui sera progressive et étalée sur une période 10 ans, devrait être accompagnée de mesures efficaces de lutte contre la non déclaration et la sous déclaration dont sont victimes les affiliés les plus vulnérables.

356. Il convient de souligner que l'adoption de cette mesure permettra d'amender la résolution adoptée par le conseil d'administration de la CNSS relative au remboursement des cotisations des affiliés qui atteignent l'âge légal de la retraite sans cumuler la période minimale de cotisation ouvrant droit à la retraite, pour tenir compte de la nouvelle période de stage proposée.

• Plafond du salaire déclaré

357. Le plafond du salaire déclaré servant comme base de calcul des cotisations joue un rôle clé dans la fixation du niveau de la pension du retraité.

358. Le salaire plafonné a certes connu des progressions en passant de 3.000 DH en 1990 à 5.000DH en 1993 puis à 6.000 DH depuis 2002. Toutefois, exprimé en SMIG, ce salaire reste faible comparativement d'une part à l'évolution du salaire moyen des actifs du régime et d'autre part, au niveau du salaire plafond pratiqué dans d'autres pays du bassin méditerranéen comme la Tunisie, la Turquie ou l'Espagne⁴⁷.

359. Il serait alors indiqué de réviser le niveau du plafond afin d'améliorer les pensions servies par le régime en optant par exemple de l'indexer sur un salaire de référence, comme le salaire médian⁴⁸, afin de refléter la dynamique des salaires des cotisants du régime.

• Revalorisation des pensions

360. Le mécanisme actuel qui fait de la revalorisation un acte réglementaire (par décret sur proposition du conseil d'administration de la CNSS) nécessite d'être remplacé par un mécanisme répondant à la fois à l'objectif de préservation du pouvoir d'achat des retraités et des possibilités financières du régime.

361. La fixation et la révision du niveau de revalorisation des pensions devraient s'effectuer sur la base des recommandations de l'organe de veille et de suivi du système de retraite qu'il est proposé de créer.

⁴⁷ Selon les données communiquées par la CNSS.

⁴⁸ Le salaire médian reste plus représentatif et mieux prémuni contre les chocs exogènes résultant d'une indexation qui serait basée sur le SMIG.

3.2.3.2 Effet combiné

362. Partant de ce qui précède, la réforme paramétrique du régime CNSS pourrait se présenter comme suit :

- **Age légal de départ à la retraite** : maintien de l'âge légal de la retraite à 60 ans avec une prolongation optionnelle de l'activité à 65 ans pour les affiliés qui le souhaitent ;
- **Taux de remplacement** : relèvement du plafond du taux de remplacement à 75% au lieu de 70% actuellement afin d'offrir la possibilité aux salariés désireux de poursuivre leur activité d'augmenter leurs droits ;
- **Taux de cotisation** : augmentation progressive du taux de cotisation à 14% (contre 11,89% actuellement) sur une période de cinq années ;
- **Annuité de liquidation des droits** : augmentation progressive, sur une période de 10 ans, du nombre de jours de cotisation ouvrant droit à la pension de retraite à 4.320 jours (contre 3240 jours actuellement).

363. Par rapport à la situation actuelle, il est attendu que ces réformes renforcent l'horizon de viabilité du régime CNSS d'au moins une quinzaine d'années et réduisent la dette du régime à l'horizon 2060 de plus de 50%.

3.2.4 Régime complémentaire de la CIMR

364. Le paramètre le plus important de ce régime est la valeur du point qui sert à liquider les rentes. Cette valeur est déterminée chaque année par les instances de la CIMR. Pour pérenniser ce régime, cette valeur devrait être déterminée de manière à assurer une juste tarification des droits et consolider son équilibre financier.

365. Cette mesure devra revêtir un caractère obligatoire pour la CIMR dans le cadre de la loi sur le contrôle de l'Etat sur cette caisse qui devrait être prise en application des dispositions de l'article 339 du code des assurances.

3.3 Mesures d'accompagnement de la réforme paramétrique

3.3.1 Création d'un organe indépendant de veille et de suivi du système de retraite

366. La mise en place de la réforme du système de retraite au Maroc, constitue une opportunité pour instituer un organe professionnel et indépendant qui viendrait enrichir les connaissances et les analyses et éclairer le débat, de manière scientifique et indépendante, sur les questions liées à la retraite de manière générale et à l'équilibre et la soutenabilité des régimes de manière particulière.

367. Un organe de veille et de suivi du système de retraite pourrait ainsi être créé à l'instar de ce qui est observé dans plusieurs pays. Celui-ci aurait pour principales missions :

- Le suivi permanent de la situation du système de retraite à travers la collecte des données, l'établissement des projections, études, analyses, bilans actuariels,... sur la base d'un cahier de charges précis et dûment validé ;
- L'accompagnement de la réforme du système de retraite à travers la mise en place des études, des réflexions, des propositions visant à éclairer les pouvoirs publics sur les choix offerts et les décisions à prendre en matière de réforme ;
- L'élaboration périodique d'un rapport détaillé destiné aux pouvoirs publics sur la situation et les perspectives du système de retraite en soulignant particulièrement les principaux risques liés à sa viabilité et sa pérennité ;
- La formulation de recommandations sur les mesures nécessaires à prendre pour assurer la réalisation des objectifs attendus par le système. Cela concerne particulièrement les mesures de révision nécessaires au maintien de l'équilibre financier des régimes sur le long terme, les mesures de pilotage des régimes, l'élargissement de la couverture,....

368. Cet organe serait notamment amené à :

- Développer, étudier et examiner les différents schémas potentiels de réforme du système de retraite, proposer des solutions en la matière et assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes ;

- Vérifier périodiquement, la pertinence de l'organisation du système de retraite, de ses règles de fonctionnement et de sa viabilité à long terme ;
 - Assurer la permanence du suivi des régimes de retraite dans un horizon d'analyse s'étalant sur plusieurs décennies afin de prévoir, suffisamment à l'avance, le comportement des régimes et les mesures correctives à envisager ;
 - Analyser périodiquement l'impact de la couverture de retraite sur la compétitivité des entreprises et sur le niveau de consommation des ménages actifs et retraités afin de proposer des choix de mesures cohérentes et compatibles avec l'impératif du développement économique et social du pays ;
 - Assurer un suivi des indicateurs démographiques et évaluer périodiquement les incidences sur la pérennité des régimes de retraite.
369. Même si cet organe n'aurait qu'un rôle consultatif, il est fondamental de prévoir un mécanisme qui oblige à prendre les mesures de redressement nécessaires au rétablissement des équilibres du système de retraite, telles que recommandées par l'organe en question.
370. En effet, l'ampleur des enjeux financiers, inhérents aux régimes de retraite, impacte fortement les équilibres fondamentaux de l'économie nationale et en particulier les finances publiques, ce qui devrait, en conséquence, amener toutes les composantes de la puissance publique à veiller aux équilibres des régimes de retraite.
371. Concernant la composition, elle devrait répondre à un objectif d'efficacité à travers la désignation d'un nombre limité de membres qui disposent d'un haut niveau de compétence et d'une expertise reconnue dans le domaine de la retraite. L'instance devrait également être suffisamment représentative en réunissant des représentants des diverses parties prenantes notamment l'administration publique, les affiliés, les retraités et les employeurs, de même que des personnes indépendantes réputées compétentes dans le domaine.

3.3.2 Développement des règles de gouvernance

372. La réforme des paramètres du régime devrait être accompagnée par l'introduction de nouvelles mesures destinées à améliorer la gouvernance des régimes et à les doter de règles de gestion uniformes et de mécanismes de pilotage appropriés.

3.3.2.1 Gouvernance et gestion des régimes

373. L'amélioration de la gouvernance des régimes passe par la mise en place d'organes de gouvernance modernes, représentatifs, efficaces, suffisamment dotés en ressources et en compétences et disposant de prérogatives leur permettant de prendre, en temps opportun, les décisions nécessaires au fonctionnement et à la gestion des régimes, ainsi qu'au maintien de leur viabilité sur le long terme.
374. Il en est ainsi, à titre d'illustration, de la discussion et de l'approbation des budgets, de l'instauration de mécanismes et règles appropriés de contrôle, du choix et du mode d'affectation des placements des réserves qui devraient être soumises à des règles uniformes de gestion.
375. Il est également important que l'ensemble des régimes de retraite soient soumis au contrôle des pouvoirs publics principalement en ce qui concerne la gestion des risques et l'observation des règles prudentielles applicables au métier de l'assurance et de la prévoyance.

3.3.2.2 Renforcement des contrôles au niveau de la CNSS

376. La fraude sociale impacte négativement la pérennité et l'efficacité du système de retraite des salariés du secteur privé. Ainsi, la sous déclaration ou la non déclaration de la masse salariale effective et des jours travaillés privent le système de retraite de ressources importantes. En outre, une large partie de la population salariée est privée de ses droits à la sécurité sociale et à la retraite ce qui a pour effet d'accroître la précarité et la pauvreté de cette couche sociale à l'âge de vieillesse⁴⁹.
377. Dans l'objectif de limiter cette évasion sociale, un dispositif de contrôle a été mis en place: inspection de travail du ministère chargé de l'emploi, inspection et contrôle de la CNSS, sensibilisation des assurés par la CNSS à travers son réseau local et son portail Internet ... Cela a permis de limiter l'ampleur de cette fraude, mais sans pour autant réussir à l'éradiquer définitivement.
378. Il est par conséquent fondamental de soutenir le dispositif de contrôle en place par d'autres mesures et à travers une synergie des efforts avec les différents partenaires concernés. Il s'agit essentiellement de :
- Renforcer et élargir davantage les compétences et les prérogatives

⁴⁹ À rappeler qu'à fin 2012, près de 622 000 affiliés à la CNSS ont atteint l'âge légal de la retraite sans pouvoir cumuler la période de cotisation nécessaire à l'ouverture du droit à la pension.

des corps d'inspection et de contrôle de la Caisse notamment à travers la pénalisation des actes de nature à entraver ou empêcher les contrôleurs à mener leurs missions et la clarification du caractère de la force juridique des procès verbaux établis par les inspecteurs de la CNSS ;

- Renforcer le cadre juridique en matière de déclaration des employés par des mesures adaptées comme la suppression de la prescription quadriennale pour l'action en justice pour le recouvrement des créances et le paiement des cotisations, le renforcement de la sanction pénale en cas de détention illégale des cotisations salariales prélevées, la consécration effective du droit de la CNSS à se faire communiquer les informations disponibles auprès de l'administration fiscale sur les organismes affiliés ;
- Inciter à l'adhésion au système de la télé-déclaration et télé-paiement et rendre obligatoire cette adhésion aux entreprises d'une certaine taille comme cela est pratiqué dans d'autres pays ;
- Déployer plus d'efforts afin que les résultats des missions d'inspection et de contrôle bénéficient aux assurés concernés.

379. Par ailleurs, le secteur public peut jouer un rôle important dans ce processus de contrôle à travers notamment la facilitation de l'accès de la CNSS à l'information sur les organismes titulaires de commandes publiques.

3.3.3 Amélioration des mécanismes de pilotage

380. L'évolution de l'environnement démographique, réglementaire, social et économique a un impact considérable sur les régimes de retraite ce qui nécessite de doter ces derniers de mécanismes appropriés pour la correction et le redressement des déséquilibres potentiels futurs.

381. Le diagnostic des régimes de retraite a permis de relever, dans plusieurs cas, que les mécanismes de pilotage actuellement en vigueur restent insuffisants, (comme cela est le cas pour la prime échelonnée au niveau des régimes gérés par la CMR qui ne peut être déclenchée que lorsque le régime est pratiquement en faillite) ou tardivement actionnés eu égard à la lenteur ou à la complexité du processus de prise de décision.

382. Par conséquent, il conviendrait d'améliorer les mécanismes de pilotage existants ou mettre en place de nouveaux mécanismes pouvant être actionnés par les organes de gestion dès lors que des risques significatifs sur l'équilibre financier des régimes apparaissent.
383. Les règles de pilotage seront évidemment différentes selon la nature et l'architecture de chaque régime. Elles pourraient notamment comprendre les aspects suivants :
- Recommander la modification précoce des paramètres des régimes lorsque leur équilibre et leur capacité à faire face à leurs engagements futurs se trouvent menacés ;
 - Veiller au rééquilibrage périodique (chaque 5 à 10 années) de l'âge légal de départ à la retraite en fonction de l'évolution de l'espérance de vie ;
 - Instaurer des mécanismes de revalorisation des pensions sur la base des décisions de l'organe indépendant proposé dans ce rapport qui serait chargé de la veille et du suivi du système de retraite. Les décisions devraient être prises, non pas de manière automatique selon l'évolution de paramètres endogènes ou exogènes, mais également en prenant en considération la situation financière des régimes ;
 - Mettre en place des fonds de réserves spécifiques financés par une partie des cotisations et destinés à prendre en charge les coûts additionnels résultant des mesures décidées dans un souci de solidarité.

3.3.4 Extension de la couverture sociale

384. Le système de retraite au Maroc se caractérise par la faiblesse de son étendue qui se manifeste par la couverture de 3,366 millions personnes seulement sur un total de 10,509 millions d'actifs, soit un taux de couverture de moins de 33% de la population active. La part de la population active qui pourrait être concernée par l'extension de la couverture retraite s'élève à près de 7 millions.
385. Cette population est hétérogène tant en ce qui concerne son appartenance socio-économique que sur le plan de son niveau de revenu (professions libérales, employeurs, grands et petits fermiers, artisans, commerçants, travailleurs dans le secteur informel). Elle regroupe cependant des effectifs importants qui peuvent potentiellement disposer de revenus suffisants pour financer les cotisations à un régime de retraite de base.

386. La faible performance de la couverture retraite est notamment due aux facteurs suivants :
- Les facteurs structurels du marché de l'emploi caractérisé par un taux d'emploi faible et un taux de sous emploi significatif. Ces taux ont affiché respectivement, durant la période 2009-2011, des niveaux moyens de 45% et 11%⁵⁰;
 - L'exclusion de la catégorie des actifs occupés non salariés de la couverture de retraite assurés par les quatre caisses de retraite. En 2011, cette catégorie représente plus de 56% de la population active.
387. Ainsi, si le premier facteur est d'ordre macroéconomique qui ne peut être corrigé qu'au moyen d'une croissance économique soutenue, le second facteur est endogène au système de retraite et nécessite d'être corrigé.
388. Le cadre juridique en vigueur gagnerait à être renforcé par la mise en place d'une réglementation appropriée afin de pouvoir étendre la couverture sociale à d'autres catégories de salariés comme les travailleurs domestiques, les travailleurs temporaires ou occasionnels du secteur privé (qui constituent près de 6,6% de la population active en 2011⁵¹), les membres de la famille d'un employeur travaillant pour son compte,
389. Il convient de rappeler que la loi relative au régime de sécurité sociale a prévu (article 2) l'intégration de ces catégories à la couverture sociale mais les décrets d'application correspondants ne sont pas encore adoptés.
390. Le processus d'élargissement de la couverture retraite pourrait démarrer dans le très court terme juste après la mise en œuvre de la réforme paramétrique. Il serait également utile qu'il soit mené de manière progressive et toucher en premier lieu des populations présentant un certain degré d'homogénéité, d'organisation et offrant des garanties de solvabilité. Cela devrait permettre de recenser, dans des délais limités, les données nécessaires et de définir notamment les modalités d'adhésion, de tarification des prestations, de recouvrement et de contrôle y afférents. Il serait plus indiqué de cibler d'abord les professions libérales, les employeurs, puis les commerçants patentables, avant de toucher d'autres catégories de populations non couvertes.

⁵⁰ HCP : «La soutenabilité du système de retraite au Maroc» août 2012, HCP : «Activité, emploi et chômage – résultats détaillés 2011».

⁵¹ Op.cit.

391. Le démarrage précoce de cette opération permettra notamment de préparer le terrain en enrichissant les données sur la catégorie de la population concernée, établir et tester les choix à retenir en matière de conditions d'affiliation et surtout sur le plan du recouvrement et du contrôle qui constituent un facteur primordial pour la réussite de l'opération d'élargissement. En effet, il est fondamental que des schémas de recouvrement efficaces soient mis en place afin de garantir le versement des cotisations de manière fluide, ininterrompue et sans générer des charges supplémentaires qui viendraient déséquilibrer la tarification établie des prestations. Il en est de même pour le système de contrôle qui doit être adapté et non coûteux.
392. Pour tenir compte de l'irrégularité des revenus de certaines catégories de cette population, des formules d'achat par anticipation de droits et des paiements différés de cotisations pourraient être proposées.
393. Par ailleurs, étant donné que la population concernée exerce dans le secteur privé et vu le cumul d'expérience acquis par la CNSS, celle-ci serait raisonnablement la plus indiquée pour assurer la gestion de la couverture retraite des non salariés. L'intégration pourrait se faire dans le cadre du régime actuel ce qui aurait pour avantage d'accélérer le processus d'adhésion. Mais, elle aura l'inconvénient d'augmenter les engagements non couverts du régime étant donné que les droits y attachés restent largement sous tarifés (surtout la pension minimum).
394. La mise en place d'un nouveau régime adapté (ou de plusieurs nouveaux régimes pour chaque catégorie de la population) aurait l'avantage de créer des produits spécifiques, correctement tarifés et surtout, elle permettrait de s'inscrire dans une optique de convergence vers le schéma du futur système de retraite cible qui serait décidé.

3.4 Conclusion de la réforme paramétrique

395. L'un des principaux intérêts de la réforme paramétrique est d'améliorer l'équilibre financier des régimes de retraite en réduisant leurs déficits et en les dotant de ressources et de moyens permettant d'allonger significativement leur horizon de viabilité.
396. La réforme paramétrique constitue également une phase importante dans l'optique de la réalisation d'une plus grande convergence et

harmonisation des régimes de retraite et ce à travers le rapprochement des principaux paramètres qui les régissent, comme cela est le cas par exemple de l'assiette de liquidation des pensions et du taux d'annuité.

397. La mise en œuvre de cette réforme est une importante opportunité pour engager la réflexion et adopter d'autres mesures permettant de mettre en place une seconde phase de convergence et de rapprochement des régimes de base existants.
398. Par ailleurs, l'adoption de cette réforme paramétrique est de nature à faire accepter un certain nombre de principes qui devraient constituer l'ossature de base pour une réforme plus large et plus approfondie du système de retraite au Maroc. Parmi ceux-ci, il convient notamment de mentionner ce qui suit :
399. Tout d'abord, l'acceptation d'un taux de remplacement raisonnable de manière générale et qui concernera davantage les hauts salaires dans l'optique de la mise en œuvre d'un premier pilier plafonné. Cela est particulièrement le cas du régime des pensions civiles de la CMR qui n'est pas plafonné.
400. Le second principe se rattache à l'acceptation du fait que la pension soit constituée d'un cumul de revenus dont une partie est liée au mécanisme de la répartition et de la solidarité inter et intra-générationnelle et d'autres parties liées à l'effort propre de cotisation et d'épargne des actifs actuels ce qui revient à admettre l'introduction du principe de complément de retraite géré autant que possible par capitalisation individuelle et donc du principe que les actifs épargnent pour leur propre retraite.
401. Cette mesure normalement destinée aux actifs dont les revenus dépassent un plafond à déterminer, pourrait néanmoins être généralisée de manière obligatoire ou facultative à l'ensemble des actifs salariés. L'idée serait d'assurer un complément de revenu aussi bien pour les plus hauts revenus dans l'optique de les faire bénéficier d'un taux de remplacement raisonnable, mais également pour les bas salaires en leur permettant de disposer d'un complément de revenu qui viendrait améliorer la pension.
402. En troisième lieu, l'acceptation du principe de travailler de plus en plus tardivement tout en mettant en place des aménagements tenant compte notamment de la pénibilité du travail et de la validation d'une période d'activité suffisamment longue. L'augmentation de l'âge de la

retraite et donc l'acceptation du principe d'une plus longue activité devrait se faire en fonction de l'amélioration des indicateurs d'âge et de santé de la population et la prise en compte de l'évolution des indicateurs démographiques pour le pilotage des futurs régimes de retraite.

403. Toutefois, la possibilité de rester tardivement en activité devrait être examinée en prenant en considération l'impact escompté sur l'offre d'emploi pour les jeunes. Il est important de pouvoir résoudre cette équation de manière convenable. En effet, pour la réussite de ce schéma, la dynamique économique et donc de création d'emplois devrait maintenir un niveau de progression continue en assurant un taux d'emploi suffisamment important pour les jeunes.
404. La réforme paramétrique est ainsi une phase importante et cruciale, dans le processus de réforme du système de retraite, mais reste insuffisante pour garantir un équilibre durable de l'ensemble des régimes, qui ne pourrait être atteint qu'à travers une révision structurelle du système de retraite dans le cadre d'une réforme plus profonde et systémique.

4. Deuxième phase : vers une réforme systémique

405. Les réformes paramétriques resteront insuffisantes pour corriger, sur le long terme, les dysfonctionnements et les limites du système actuel de retraite, principalement en ce qui concerne les déséquilibres financier et démographique, ainsi que le faible niveau de couverture retraite de la population active. Il sera alors nécessaire de mettre en place une deuxième phase de réformes qui soit plus profonde et systémique.
406. C'est cette réforme qui est susceptible de corriger, de manière durable, l'impact des effets démographiques et de tarification qui sont les principales causes du déséquilibre financier que connaissent les régimes de retraite. D'une part, elle constitue le cadre de référence qui permet, dans une perspective d'avenir, de corriger les anomalies générées par les systèmes existants notamment sur le plan de la tarification des prestations et droits. Et d'autre part, d'assurer une plus large extension de la couverture du risque vieillesse pour la population active ainsi qu'une plus grande équité et efficacité des mécanismes de solidarité dans le système.

407. La mise en œuvre d'une réforme systémique globale nécessite de poursuivre l'effort de rapprochement et de convergence des paramètres des régimes de retraite existants qui aura été préalablement initié lors de la réforme paramétrique et notamment au niveau du plafonnement des régimes, des règles de cotisation et de liquidation des pensions.
408. La réforme systémique consiste en une refonte de la construction actuelle du système de retraite en adoptant un système de couverture cohérent, élargi, équitable et soutenable. À ce titre, il est fondamental que les pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux et les principales autres parties prenantes, puissent clairement en définir les orientations et les contours et arrêter les grands principes qui doivent la régir.

4.1 Objectifs

409. Parmi les grands objectifs qui devraient être assignés au système de retraite cible, il convient de mentionner ce qui suit :
- La mise en place d'un taux de remplacement raisonnable avec un traitement approprié pour la population la plus vulnérable (faibles revenus et retraites, métiers pénibles, ...);
 - L'élargissement de la couverture retraite à une plus grande part des travailleurs actifs ;
 - L'instauration, dans un cadre légal approprié, de l'architecture globale du système de retraite et de l'horizon nécessaire pour sa mise en œuvre ;
 - La tarification juste et équitable des prestations de manière à éviter l'accumulation des déficits dans le futur et à assurer une meilleure équité et solidarité intra et inter-générationnelle ;
 - La prise en compte de l'évolution démographique, sociale et économique du pays ;
 - L'harmonisation des règles d'acquisition des droits par les affiliés sans distinction de fonction ou de statut de manière à assurer l'équité entre les cotisants et ne pas gêner la mobilité au sein du marché du travail ;
 - L'adoption du principe d'un système de retraite par piliers plafonnés

et l'introduction d'une part de capitalisation afin que le poids de la retraite ne soit pas entièrement porté par la génération en activité ;

- L'institution de mécanismes de pilotage adaptés (et autant que possible uniformes) en vue de remédier aux sources potentielles du déséquilibre de manière appropriée et en temps opportun ;
- La mise en œuvre de mécanismes appropriés, solidaires et acceptables pour le financement de la dette non couverte des régimes existants.

410. Au préalable, il est important que les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les parties prenantes concernées puissent fixer un niveau du taux de remplacement jugé acceptable. Ce choix devrait concilier à la fois le souhait d'assurer aux retraités des revenus décents tout en tenant compte des possibilités et contraintes relatives à l'économie nationale et en maintenant l'équilibre financier du régime qui les sert.

411. Pour la mise en œuvre d'une réforme systémique, plusieurs options peuvent être envisagées en fonction des contraintes sociales, financières, économiques et techniques. Parmi les options examinées :

- Celle relative à la mise en place d'un pôle de retraite pour le secteur public et un autre pour le secteur privé ;
- Et celle relative à l'orientation directe vers un régime de base unique généralisé pour l'ensemble des travailleurs des deux secteurs.

412. L'objet de ce travail n'est pas de privilégier le choix d'un système par rapport à l'autre, ni de procéder à une analyse détaillée de l'ensemble des options possibles qui demeurent nombreuses et variées. La Cour des comptes entend principalement :

- Mettre l'accent sur l'importance de considérer pleinement les avantages et inconvénients ainsi que les différentes contraintes liées à chacun de ces choix ;
- Mettre en évidence les préalables et les chantiers nécessaires à entreprendre pour s'engager dans la réforme ;
- Insister sur l'importance d'entreprendre une réforme systémique selon une démarche claire et un calendrier établi sur un horizon temporel précis.

4.2 Système de retraite en deux pôles : public et privé

413. L'architecture du nouveau système de retraite pourrait consister en un regroupement des caisses de retraite existantes en deux pôles : l'un destiné à la couverture du secteur public et l'autre pour le secteur privé.
414. Pour le secteur public, différents schémas peuvent être envisagés, notamment celui relatif à la migration d'un régime de retraite vers l'autre.
415. L'adoption d'un système unique pour le secteur privé signifiera principalement l'adhésion des populations non couvertes au régime de la CNSS puisque celui-ci dispose de manière globale des caractéristiques inhérentes à un régime de base et le régime géré par la CIMR s'apparente davantage à un régime complémentaire.

4.2.1 Avantages et contraintes

416. Le regroupement des régimes existants au sein d'un pôle dédié au secteur public et d'un autre dédié au secteur privé présente de nombreux avantages pouvant être présentés comme suit :
- Orientation vers un nouveau régime moins générateur de déficit que celui du régime actuel des pensions civiles de la CMR ;
 - Plafonnement du régime des pensions civiles de la CMR ;
 - Harmonisation des règles de liquidation des pensions dans l'ensemble du secteur public ;
 - Mise à niveau du système de retraite dans le secteur public qui est de nature à faciliter et préparer sur un plus long terme l'orientation vers un système généralisé ;
 - Extension de la couverture du risque vieillesse au profit des populations non couvertes du secteur privé (professions libérales,) dans un système unique géré par la CNSS ;
 - Développement du moteur démographique pour le secteur privé via de nouvelles affiliations.
417. Toutefois, la création de deux pôles de retraite se traduit également par des contraintes qui touchent en particulier le secteur public. Celles-ci sont notamment liées au facteur démographique, au financement de la dette implicite accumulée, à l'intégration des régimes

composant le pôle, à la tarification des nouveaux régimes et à la généralisation du système de retraite.

4.2.2 Préalables requis

418. La mise en place du regroupement du système de retraite en deux pôles public et privé nécessite de prendre en considération la réunion des conditions préalables suivantes :

- Décider du niveau des taux de remplacement souhaitables et supportables. Il s'agit aussi de déterminer les taux de cotisation et leur répartition entre l'employeur et le salarié ;
- Déterminer une tarification appropriée, en fonction des caractéristiques des populations actuellement affiliées et celles auxquelles la couverture devrait être étendue ainsi que des niveaux des taux de remplacement. La tarification n'est censée générer aucune dette non financée pour les deux pôles ;
- Estimer la dette implicite non financée et décider des modalités de son financement sur la base d'un plan de financement progressif des engagements non couverts et d'une répartition des charges négociée et acceptée qui prend en considération la participation directe ou indirecte des parties concernées.

419. Par ailleurs, il conviendra d'examiner d'autres questions importantes relatives à la fusion parmi lesquelles le niveau du plafond, le transfert des passifs et réserves des anciens régimes et l'institution de régimes complémentaires.

420. Il est ainsi important de décider du niveau du plafond du régime de base et ce aussi bien pour le pôle public que pour le pôle privé tout en tenant compte des contraintes actuelles, notamment le niveau actuel des plafonds des régimes du RCAR et de la CNSS, ainsi que son inexistence au niveau du régime des pensions civiles de la CMR.

421. Concernant le transfert des actifs et passifs des anciens régimes, les pouvoirs publics en concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, devraient étudier et décider du choix le plus approprié. Parmi les solutions qui peuvent être examinées pour le pôle public, il convient particulièrement de mentionner les suivantes :

- La prise en charge du passif des anciens régimes dans le cadre d'un fonds spécial dédié qui recevrait l'ensemble de leurs réserves ;

- Le transfert du passif et des réserves au nouveau régime de base du secteur public.
422. Par ailleurs, le plafonnement du régime de base conjugué aux impératifs de maintien de l'équilibre des régimes devrait globalement se traduire par une baisse du taux de remplacement. Il conviendra par conséquent, d'envisager la mise en place d'un (ou des) régime complémentaire pour permettre aux affiliés, de disposer d'un complément de revenu qui porterait la pension perçue à un niveau convenable par rapport à leur dernier salaire.
423. Bien qu'il soit possible de mettre en place, dans le secteur public, un régime complémentaire basé sur la répartition ou mixte, il serait plus indiqué d'opter pour un régime à cotisations définies (plutôt qu'à prestations définies) basé sur la capitalisation individuelle, en conservant un matelas sous forme d'une partie des cotisations pour faire face aux différents risques.
424. La retraite complémentaire devrait être obligatoire dans le secteur public notamment dans le but d'assurer la participation des affiliés et la contribution de l'employeur en considérant que l'effort de contribution devrait être partagé.
425. Au niveau du secteur privé, le régime de la CIMR présente de manière globale les caractéristiques d'un régime complémentaire et pourrait assurer ce rôle dans le cadre du pôle privé. L'aspect obligatoire de l'affiliation serait d'un point de vue pratique difficile à mettre en œuvre et ce notamment pour des motifs de gestion (affiliation, recouvrement, ...) ainsi que pour des impératifs de compétitivité économique des entreprises. Il conviendrait à ce titre que le régime ait au départ un aspect facultatif tout en mettant en place une vision d'extension progressive et concertée du caractère obligatoire.
426. Il est en outre à noter que le régime de la CIMR est fondé sur la répartition ce qui rend complexe (et coûteux) sa transformation ou même le transfert des affiliés actuels vers un nouveau régime fondé sur la capitalisation.
427. Enfin, les régimes complémentaires devraient être plafonnés à un niveau qu'il conviendrait de déterminer et obéir aux mêmes règles de fonctionnement que celles qui régissent les régimes de base notamment sur le plan de l'âge et des conditions de départ à la retraite.

4.2.3 Conclusion

428. Contrairement au secteur privé, le maintien d'un pôle public pourrait ne pas apporter de solution définitive au déficit des régimes et principalement celui de la CMR. En outre, la constitution d'un pôle public pourrait retarder significativement une réforme plus large du système de retraite et donc augmenter considérablement les engagements non couverts par les régimes de retraite.
429. Devant la stabilité du moteur démographique dans le secteur public, le financement de la réforme constitue la principale préoccupation. En effet, si les réformes paramétriques présentées précédemment ont pour effet de réduire considérablement la dette du régime, celle-ci demeurera tout de même importante.
430. Le recours à des ressources publiques ou à l'impôt à travers une taxe spéciale, pourrait être difficile à mettre en œuvre puisque cela reviendrait à faire bénéficier des ressources publiques une proportion réduite de la population sans contrepartie directe en faveur de la collectivité.
431. En conséquence, la solution d'un pôle privé et public serait difficile à envisager comme un schéma définitif de la réforme et ne pourrait être qu'une étape transitoire vers la mise en place d'un régime de base unique et généralisé à l'ensemble des actifs.
432. Il serait important de considérer également la possibilité de transition directe vers le régime de base en harmonisant et en faisant converger les différents régimes existants de manière séparée et progressive vers un système cible comprenant un régime de base unique. Cela passera principalement par une réforme systémique du régime des pensions civiles de la CMR notamment en le plafonnant à un niveau adapté.
433. Dans les deux cas, (pôle public/privé ou maintien des régimes), le processus de rapprochement et d'harmonisation devrait être poursuivi au cours de cette étape. A titre d'exemple, dans le cas de la CNSS, la révision du plafond du régime et l'adoption du principe d'un taux d'annuité constant pour la liquidation des droits.
434. S'il est décidé d'adopter une de ces deux architectures comme une étape transitoire vers la mise en place d'un régime de retraite de base unique, il est important d'envisager la convergence dans un horizon

bien déterminé (maximum 15 ans), dès lors que les régimes seront stabilisés et que leurs principaux paramètres auront adéquatement convergé.

4.3 Système à régime de base unique

435. La mise en œuvre d'une réforme systémique globale du système de retraite axée sur la migration vers un nouveau régime de base unique destiné à remplacer les régimes actuels, est une alternative qu'il sera difficile d'éviter. Elle serait de nature à constituer le couronnement du processus de réforme qui vise la correction des dysfonctionnements des régimes actuels et la mise en place d'un système de retraite durable et efficace.
436. L'idée étant de mettre en place, à terme, un régime de retraite de base obligatoire, plafonné et ouvert à l'ensemble des actifs qu'ils soient salariés ou non salariés.

4.3.1 Avantages et contraintes

437. Le régime de base unique devrait se caractériser par une tarification adéquate et équitable, une solidarité intra et inter-générationnelle adaptée particulièrement en faveur des couches à faible revenu tout en tenant compte, à travers des mécanismes de pilotage appropriés, des mutations de l'environnement démographique, économique, financier et social.
438. Sachant que les actifs disposent de niveaux de revenus différents, le régime de base obligatoire plafonné devrait être généralisé à toute la population active. Il concernerait les revenus modestes dans leur totalité et une partie des revenus moyens et élevés permettant ainsi de faire jouer les règles de solidarité au profit des actifs à plus faible revenu. Cette solidarité serait notamment possible à travers l'adoption d'un taux de remplacement relativement significatif, une part patronale plus importante que la part de cotisation salariale et la garantie d'un niveau minimum de pension qui tienne compte des caractéristiques du régime.
439. Ainsi, dans un régime de retraite généralisé à l'ensemble des actifs, les mêmes paramètres seront appliqués à tous les affiliés (mêmes taux de cotisation et règles d'acquisition de droits) indépendamment du niveau du revenu. En payant les mêmes taux de cotisation, les sala-

riés les moins rémunérés reçoivent de meilleures prestations (taux de remplacement plus généreux ou pension minimum) par rapport aux titulaires de hauts revenus.

440. Le plafonnement du régime en est une caractéristique fondamentale. Il permet notamment de :

- Réduire les engagements futurs du régime (et les déficits lorsque les paramètres deviennent insuffisants pour assurer la couverture adéquate des engagements) ;
- Réduire les charges sociales de l'employeur au-delà du plafond retenu. Les affiliés disposant d'un revenu supérieur sont censés avoir des capacités contributives plus conséquentes. Au fur et à mesure que le salaire augmente, la répartition de l'effort de cotisation entre employeur et salarié, dans les mêmes proportions que pour le régime de base, devient plus difficilement supportable pour la compétitivité de l'entreprise;
- Profiter aux titulaires de bas revenus puisqu'un régime non plafonné, avec des taux de remplacement identiques profiterait, de fait, davantage aux titulaires de revenus élevés.

441. En outre, l'adoption d'un régime unique permettra de libérer et de faciliter la mobilité des actifs au sein du marché du travail, notamment du secteur public vers le secteur privé et inversement. Elle est également de nature à faire accepter plus aisément le principe de participation de la collectivité au financement d'une partie de la dette des régimes de retraite, sur laquelle il conviendrait de s'accorder dans le cadre du dialogue entre les différentes parties prenantes.

442. La mise en place d'un nouveau régime de base généralisé impose aussi des contraintes et difficultés qu'il faudrait considérer. Certaines de ces difficultés ont été présentées précédemment : elles concernent notamment le financement de la dette implicite des régimes actuels, l'intégration des régimes, la tarification du nouveau régime et la généralisation du système de retraite. Elles se poseront cependant en termes plus accentués que dans le schéma des deux pôles public et privé puisqu'il s'agira d'y intégrer les régimes du secteur public et faire face aux difficultés qu'ils connaissent.

443. Il est aussi important de bien prendre en considération que la réforme systémique signifie également que le régime de retraite sera en mesure d'assurer des prestations pour ses retraités actuels et fu-

turs sans pour autant souscrire à des engagements devant lesquels ses ressources seraient insuffisantes pour faire face. Cela devrait induire, de manière évidente, une réduction du niveau des prestations dans le régime de base.

4.3.2 Architecture du système

444. En raison de la limitation du taux de remplacement et du plafonnement du régime de base, il est fondamental que le nouveau système puisse offrir l'opportunité aux affiliés d'épargner dans le but de disposer de revenus complémentaires s'ajoutant à la pension de base et leur permettant ainsi d'atteindre le taux de remplacement souhaité dans le cadre de la réforme.
445. Le (ou les) régime complémentaire devrait avoir un caractère obligatoire de manière immédiate pour le secteur public et à terme (et de manière concertée) pour le secteur privé. Car d'une part, cela suppose une participation de l'employeur à travers une contribution financière et d'autre part, cela incite les affiliés qui ont des revenus élevés à épargner dans le but de s'assurer un complément de pension leur permettant d'atteindre un niveau de remplacement convenable par rapport à leur dernier revenu d'activité.
446. De plus, ce (ou ces) régime devrait rester plafonné à un niveau déterminé qui permettrait de ne pas alourdir indéfiniment la charge de la contribution patronale pour les titulaires de revenus suffisamment élevés et qui ont la capacité d'épargner sur la base de leurs seuls revenus pour augmenter le niveau de leurs pensions. Aussi, est-il possible de mettre en place un troisième pilier qui aurait un caractère facultatif et qui reposerait entièrement sur la volonté d'épargner des affiliés.
447. En résumé, l'architecture globale du nouveau système de retraite devrait comprendre deux principaux piliers : un régime de base plafonné fonctionnant par répartition et un ou des régimes complémentaires obligatoires ou facultatifs plafonnés fonctionnant en capitalisation ou en répartition. Elle pourrait éventuellement inclure un troisième pilier à caractère facultatif destiné aux hauts revenus et fonctionnant en capitalisation.

4.3.2.1 Régime de base

448. C'est le régime obligatoire qui devrait être ouvert à tous les actifs salariés ou non-salariés de manière à aboutir, à terme, à une harmonisation des règles d'acquisition des droits à la retraite au niveau national (sans distinction de secteur d'activité) et à une généralisation de la couverture de la retraite de base à l'ensemble des composantes de la population active.

449. Afin de couvrir de façon efficace le risque vieillesse à un coût supportable, le régime devrait avoir les principales caractéristiques suivantes :

- Un taux de remplacement permettant d'assurer un niveau de pension convenable et pouvant être financé par des cotisations supportables. La pension devrait en particulier refléter un effort de cotisation suffisant et une durée d'activité (et de cotisation) adéquate permettant une tarification des droits aux prix réels y compris le coût de la solidarité ;
- Des taux de cotisation compatibles avec les impératifs de compétitivité (coût du travail), de préservation du pouvoir d'achat des cotisants et de viabilité du régime ;
- Un effort de cotisation plus important de la part de l'employeur pour des raisons évidentes de maintien du pouvoir d'achat de la population à revenu limité ;
- Une cotisation spécifique pour financer la solidarité (par exemple le différentiel entre la pension due et la pension minimale) au sein du régime sans en aggraver le déséquilibre. L'assiette de cette cotisation devrait de préférence être assise sur la totalité du salaire (ou du revenu) de l'affilié et non pas seulement sur le plafond du régime et ce afin que chaque actif puisse participer selon son niveau de revenu à la solidarité au sein du régime ;
- Une assiette de cotisation basée sur un revenu plafonné à un niveau modéré sans être trop faible ;
- Un âge de départ à la retraite compatible avec l'allongement de l'espérance de vie et pouvant être piloté en conséquence. Le régime devrait offrir des incitations aux actifs désirant travailler plus longtemps et prendre également en considération certains facteurs pour un départ plus précoce comme la pénibilité du travail ou l'exercice pendant une longue période ;

- Une focalisation sur la couverture retraite : le régime ne devrait pas prendre en considération la couverture d'autres prestations comme le capital décès, la pension d'invalidité, les allocations familiales, ... L'organisme de gestion du régime pourrait prendre en charge ces prestations mais en les gérant de manière individualisée (pour chaque prestation : cotisations, frais de fonctionnement, règles prudentielles, ...) et en appliquant une tarification adéquate pour chaque risque.

450. Le régime de base devrait fonctionner en répartition. En effet, l'importance de la population à couvrir, la nécessité d'organiser une solidarité intra et inter-générationnelle au profit des revenus modestes et de servir une retraite minimum garantie et l'impératif de gérer le risque viager découlant de l'allongement de l'espérance de vie pour l'ensemble des actifs, sont autant de considérations qui plaident pour écarter la capitalisation.
451. Le choix d'un système à cotisations définies ou à prestations définies devra faire l'objet d'un examen approfondi. En effet, il est important de pouvoir analyser ces options et choisir celle qui offre de bonnes possibilités de couverture tout en prenant en considération les règles d'évolution de l'environnement social, économique, financier ou démographique et tout en maintenant des garanties fermes et une bonne visibilité sur les droits acquis par les futurs pensionnés.
452. La gestion de ce régime devrait être confiée à un organisme public. En effet, s'agissant d'un régime destiné à la couverture de l'ensemble de la population active, les pouvoirs publics devraient être fortement et directement impliqués pour en garantir la bonne gouvernance et assurer la viabilité et la pérennité. En outre, il serait important que toutes les parties prenantes puissent être correctement représentées dans les principaux organes de gouvernance et de décision du régime. Cela inclut les représentants des actifs, des retraités, des employeurs, des pouvoirs publics et même des professionnels du domaine de la prévoyance sociale, de la finance ou des membres de la communauté scientifique.
453. Enfin, la partie délicate dans la mise en place du régime de base reste l'absorption des régimes actuellement en vigueur et le degré de participation au financement de la dette accumulée par les régimes existants (essentiellement la CNSS et la CMR) sans en supporter le

coût d'une manière excessive qui mettrait en danger l'équilibre et la pérennité du nouveau régime.

4.3.2.2 Régimes complémentaires

454. Les régimes complémentaires sont destinés à doter les actifs d'un complément de pension leur garantissant un taux de remplacement convenable tel que ciblé par la réforme systémique.

455. Cette couverture peut être organisée dans le cadre d'un régime unique ou de plusieurs régimes ce qui permettra de regrouper des populations ayant des rémunérations similaires ou évoluant selon des statuts de carrières proches. Le nombre de régimes devrait cependant rester limité afin de garantir des caractéristiques rapprochées. Ainsi, en est-il des règles de fonctionnement, des modes de pilotage, des niveaux de rendement, de la nature des prestations et du niveau des pensions qui ne devraient pas présenter des écarts significatifs entre les différents régimes.

456. La mise en place du ou des régimes complémentaires devrait notamment prendre en considération les éléments suivants :

- Le régime devrait fonctionner selon les mêmes règles que le régime de base notamment pour l'âge de départ à la retraite, les mécanismes de revalorisation des pensions,
- Le régime devrait être à cotisations définies. Cela est de nature à permettre un meilleur pilotage notamment en fonction de l'évolution des rendements financiers, de la situation démographique et des facteurs économiques externes ;
- Le partage des cotisations entre employeurs et salariés serait différent de celui en vigueur pour le régime de base. Il s'agira de combiner dans de justes proportions l'obligation de participation de l'employeur et la capacité de cotisation des salariés. L'objet étant de prendre en considération les impératifs de compétitivité pour l'employeur et le maintien du pouvoir d'achat du salarié ;
- Le régime devrait être plafonné notamment pour ne pas alourdir les charges sociales de l'employeur envers la population qui dispose de revenus suffisamment élevés ;
- Bien que la répartition soit difficile à écarter dans le secteur privé, puisque la CIMR joue le rôle d'un régime complémentaire, il serait

plus indiqué que les régimes à créer puissent fonctionner en mode capitalisation.

457. Le caractère obligatoire du ou des régimes complémentaires pourrait dans un premier temps être limité au secteur public, tandis que la couverture complémentaire serait facultative dans le secteur privé avant d'être progressivement étendue de manière concertée, harmonisée et homogène.
458. La gestion du ou des régimes serait assurée de préférence par un organisme (ou des organismes) public eu égard aux facteurs précédemment énoncés. Elle pourrait éventuellement, et dans certains cas limités, être confiée à des organismes gérés de façon paritaire par des représentants de salariés et d'employeurs, de type sociétés mutuelles à but non lucratif.
459. Ces organismes devraient cependant être fortement encadrés par un dispositif juridique adapté, un cadre comptable approprié qui permet de s'informer de manière fiable sur la situation financière des régimes et un dispositif prudentiel renforcé qui garantit une tarification adéquate, la prise en compte des risques inhérents au fonctionnement des régimes et une couverture suffisante de leurs engagements.
460. Enfin, il serait fondamental de soumettre ces organismes à la surveillance d'une autorité publique dotée des pouvoirs et des compétences de contrôle nécessaires.

4.3.2.3 Régimes facultatifs

461. Ces régimes seront destinés à prendre en charge, sur une base facultative, la partie des salaires ou revenus supérieure au plafond des régimes complémentaires. Ainsi, les actifs titulaires de hauts salaires pourront souscrire à des compléments de couverture retraite, soit sous forme de capital, soit sous forme de rente viagère dont les montants dépendent de leur capacité contributive et leur volonté d'épargne. Le mode de fonctionnement approprié est la capitalisation. Les prestations seront fonction des cotisations qui seront supportées exclusivement par les affiliés.
462. La mise en place de régimes spécifiques gérés par des organismes dédiés pourrait être envisagée. Il serait cependant préférable d'opter pour la souscription ou la mise en œuvre de produits spécifiques au-

près des compagnies d'assurance autorisées à les commercialiser dans le cadre du code des assurances.

4.4 Mise en œuvre de la réforme

463. La mise en œuvre de la réforme devrait se faire progressivement sur plusieurs années. A ce titre, il serait utile d'établir une feuille de route indiquant clairement les objectifs de la réforme et les principes qu'elle devra respecter, les principales étapes et le calendrier de mise en œuvre.
464. Pour garantir la continuité et la progression du processus de réforme ainsi que sa transparence, il est proposé que cette feuille de route fasse l'objet d'une loi cadre. Celle-ci devrait fixer les principes devant guider la réforme tels qu'énoncés précédemment notamment sur le plan des taux de remplacement, de la tarification, de l'organisation de la solidarité, de la généralisation de la couverture retraite, ... Elle permettra également de présenter les mécanismes d'évaluation et de financement de la dette implicite, l'architecture adoptée du système de retraite, ...
465. La feuille de route devrait également prévoir les mesures à prendre et le calendrier de mise en œuvre sur un horizon temporel déterminé s'inscrivant sur le moyen terme. L'adoption du dispositif législatif instituant la réforme et sa mise en place effective ne devrait pas dépasser un horizon de 5 à 7 années pour la réforme systémique du pôle public/privé ou celle du régime des pensions civiles de la CMR et un horizon maximal de 15 années pour un système de base unique (que le choix soit fait d'y aller directement ou de transiter par la création d'un pôle public et privé).
466. Le passage effectif à un nouveau système de retraite est un processus complexe et long qu'il conviendra de bien préparer, planifier et maîtriser pour une mise en œuvre efficace. Des contraintes fondamentales se poseront avec insistance et conditionneront la réussite de la réforme. La principale contrainte est évidemment liée au mode de financement de la lourde dette non couverte des régimes existants, mais d'autres difficultés majeures se poseront également et notamment celle relative au transfert des droits.

4.4.1 Mise en place du nouveau système de retraite

467. Compte tenu de sa complexité, le passage vers une nouvelle architecture du système de retraite est un processus qui s'inscrit sur le moyen terme et requiert une approche graduelle pour la préparation, l'élaboration du système cible et sa mise en œuvre effective.

• La réforme paramétrique

468. Il s'agira tout d'abord de mettre en application la révision des paramètres des régimes de base telle que déclinée précédemment : relèvement de l'âge légal de départ à la retraite, augmentation du taux de cotisation (CMR, CNSS), révision des mécanismes de revalorisation (RCAR), augmentation de la durée de cotisation ouvrant droit à la retraite (CNSS), modification de l'annuité de calcul des droits (CMR et CNSS), modification de l'assiette de calcul de la pension (CMR), ...

469. La réforme paramétrique permettra en particulier de :

- Allonger l'horizon de viabilité et reporter les difficultés de trésorerie des régimes, particulièrement celui de la CMR ;
- Réduire dans une proportion significative la dette non couverte ;
- Faciliter et adoucir le processus d'intégration des régimes actuels.

470. La réforme paramétrique constitue également une première étape de convergence et d'harmonisation des paramètres des régimes de retraite existants. Elle devrait prolonger suffisamment longtemps la durée de vie des régimes pour engager et achever la réforme systémique.

• La réforme systémique

471. Il conviendra d'engager, rapidement et de manière intensive, les travaux nécessaires au choix et à l'adoption du schéma de la réforme systémique à mettre en place tout en poursuivant le processus de convergence et d'harmonisation des régimes existants.

472. Les pouvoirs publics, en concertation avec les représentants des affiliés, des employeurs, des retraités et de l'ensemble des parties prenantes, devront valider et définir les éléments de base du nouveau système, en particulier : l'architecture globale à retenir (un régime de base généralisé, ou un autre schéma, ...), le taux de remplacement cible, le degré de solidarité visé, les seuils de cotisations tolérés, le

traitement de la dette non financée des régimes actuels, le schéma de leur intégration,

473. Une fois les grands choix de la réforme validés, il s'agira de détailler le dispositif final qui sera retenu et de le décliner en dispositions législatives et réglementaires devant encadrer les régimes à créer, les organismes qui auront la charge de leur gestion, les modalités de gestion et de gouvernance, le cadre prudentiel et de contrôle, ainsi que les modalités et le calendrier de mise en œuvre de la réforme.

4.4.2 Financement de la dette

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

475. Il conviendrait à ce titre de procéder à une juste liquidation des droits et de s'accorder sur les sources de financement à adopter pour faire face à la dette. Celles-ci se présentent comme suit:

- Financement par la collectivité à travers une taxe spécifique ou via le budget de l'Etat : Vu l'ampleur de la dette, une prise en charge totale de celle-ci ne sera pas soutenable, néanmoins, une contribution partielle pourrait être retenue ;
- Financement par les affiliés actuels, bénéficiaires de l'ancien régime, à travers une augmentation des cotisations et la destination d'une partie des cotisations au financement de la dette via un fonds dédié;
- Financement par les nouveaux affiliés c'est-à-dire par les générations futures via leurs cotisations en profitant ainsi de l'effet du moteur démographique ;
- Financement par les retraités actuels à travers une baisse du niveau des pensions.

476. Il serait réaliste et pratique que les pouvoirs publics, en concertation avec les partenaires sociaux et les principales parties prenantes, puissent décider d'une combinaison appropriée entre les différentes options.
477. Les choix ne seront évidemment pas aisés eu égard aux diverses contraintes posées notamment en termes de soutenabilité budgétaire des finances publiques, d'équité vis-à-vis des générations futures et d'impact sur le pouvoir d'achat de la population des retraités. Cependant, il est fondamental de retenir une solution qui ne ferait pas excessivement porter le poids de la réforme sur le ou les régimes à créer car cela aboutirait, in fine, à un déséquilibre précoce difficilement corrigable et qui remettrait en cause la réalisation des objectifs assignés à la réforme systémique.

4.4.3 Transfert de la gestion des pensions et des droits accumulés

478. A partir de la date d'entrée en vigueur de la réforme, les nouvelles règles devraient s'appliquer aux nouveaux affiliés et aux nouveaux droits des affiliés actuels.
479. Il conviendra également de poursuivre le processus de généralisation de la couverture retraite qui devrait être lancé dès le démarrage de la réforme paramétrique, dans l'objectif de l'étendre progressivement aux actifs non salariés.
480. La gestion des pensions dues par les anciens régimes devrait être, de préférence, transférée à l'organisme qui sera chargé de gérer le régime de base (ou les régimes de base dans le cas d'un pôle public/pôle privé) y compris si le choix est fait de créer un fonds distinct pour la gestion de ces pensions et d'y affecter les réserves des régimes. Les ressources nécessaires au financement de ces pensions devraient également être transférées au nouveau régime pour en garantir le service. De même, les droits accumulés par les actifs devraient être transférés en totalité à l'organisme chargé de gérer le régime de base.
481. Une dispersion de la gestion des anciennes pensions et des droits accumulés entre plusieurs régimes ne serait pas appropriée. En effet, le régime de base disposera des données concernant l'ensemble des bénéficiaires et affiliés (couverts ou non par les régimes complémen-

taires) et les droits transférés étant entièrement couverts, les pensions pourront être liquidées et servies quel qu'en soit le montant.

482. Une autre solution serait de transférer les droits et les fonds nécessaires à leur couverture à une entité spécialement dédiée à la liquidation de ce passif. Cette solution aura, certes, l'avantage de débarrasser les régimes nouvellement créés par la réforme de toute gestion ou engagement provenant des régimes antérieurs, mais induirait des frais d'administration et de gestion supplémentaires.

4.5 Conclusion de la réforme systémique

483. Les développements précédents ont permis de conclure à la nécessité de procéder à une réforme systémique profonde du système de retraite national à travers la création d'un régime de base unique ouvert à l'ensemble des actifs opérant aussi bien dans le secteur public que le secteur privé.

484. Les difficultés que connaissent les régimes surtout les plus fragiles à savoir les régimes gérés par la CMR, mais également la CNSS dans une moindre mesure, rendent fondamental d'entamer dès à présent les travaux et réformes nécessaires qui devraient permettre d'aboutir dans un horizon maximal de 15 années à un régime de base unique généralisé. La transition vers ce nouveau régime sera d'autant plus aisée que le processus de convergence et d'harmonisation des régimes de retraite existants aura suffisamment progressé.

485. La réforme systémique devrait nécessairement s'inscrire dans une logique de juste tarification des prestations afin que le régime de retraite soit en mesure d'assurer les prestations pour les retraités actuels et futurs sans pour autant souscrire à des engagements futurs auxquelles les ressources du régime ne sauront faire face.

486. Cela se traduira forcément par une adéquation des différents paramètres du régime à la réalité de sa population et de son environnement. Ce qui signifiera en particulier la mise en place de prestations corrélées avec l'effort de cotisation, la situation démographique (espérance de vie, levier démographique, ...) et l'environnement économique et financier du pays.

487. En d'autres termes, cela reviendra à percevoir des pensions de base limitées et de moins en moins importantes au fur et à mesure de l'augmentation des revenus et qu'il sera nécessaire de compléter, en vue de percevoir des rentes plus importantes, via le recours à des mécanismes et à une culture d'épargne collective et/ou individuelle.
488. En outre, la réforme systémique requiert au préalable d'établir les mécanismes et les mesures de financement des déficits des régimes qui seront par définition douloureuses étant donné le niveau élevé de la dette implicite qu'il sera nécessaire de combler. A ce titre, il conviendra de veiller à éviter autant que possible le recours au nouveau régime pour absorber une partie de cette dette au risque de peser significativement sur le nouveau système de retraite dès sa naissance.

RÉPONSES DES CAISSES DE RETRAITE

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CMR

Commentaires de la CMR au sujet du rapport provisoire de la Cour des Comptes

Nous tenons tout d'abord à remercier la Cour des Comptes d'avoir entrepris un travail consistant sur la thématique des retraites et ce, dans des délais restreints. Cela permettra d'apporter une contribution importante au débat actuel sur la réforme du système de retraite dans sa globalité ainsi que sur la réforme paramétrique que devra connaître le régime des pensions civiles (RPC) géré par la CMR. La lecture du rapport confirme un diagnostic partagé aujourd'hui par l'ensemble des parties prenantes au niveau de la Commission Nationale et la Commission Technique ainsi que par les experts des organismes internationaux (la Banque Mondiale et le Bureau International du Travail). Les résultats de ce diagnostic ont servi de base à la Commission Nationale, lors de la réunion du 30 janvier 2013, pour émettre ses recommandations relatives au schéma global de la réforme systémique.

Les remarques formulées par la CMR se limiteront, à une analyse technique, des deux volets du rapport concernant le diagnostic et la proposition de réforme paramétrique du RPC géré par la CMR. L'aspect relatif à la réforme systémique ne sera pas analysé du fait que le rapport communiqué à la CMR ne renseigne pas sur la réforme paramétrique des autres régimes. Les observations et les suggestions contenues dans cette réponse sont d'ordre purement technique et n'engagent que la responsabilité de l'administration de la CMR, sachant que le Conseil d'Administration reste, selon la réglementation en vigueur, le seul organe habilité à proposer ou à émettre un avis sur les réformes paramétriques concernant les régimes gérés par la Caisse. De même, cette réponse n'engage pas la responsabilité du Ministère de l'Economie et des Finances en tant que tutelle technique et financière de la Caisse.

• **Concernant l'analyse du diagnostic, nous souhaitons y apporter quelques compléments d'informations:**

1. S'agissant du diagnostic du système de retraite au niveau national

- Une organisation différenciée, en termes de gouvernance, de mode de gestion et d'univers d'investissement des réserves qui sont spécifiques à chaque régime. La situation de chaque caisse en termes d'horizon de placement étant différente, ce dernier impacte direc-

tement la politique de placement de chaque régime (sachant que la rentabilité est proportionnelle aux risques pris et que ces derniers sont dépendants de l'horizon d'investissement). De ce fait, il serait opportun d'avertir le lecteur du caractère spécifique de chaque régime, de ces données financières et ce, pour éviter toutes comparaisons.

De plus, l'autre problématique liée au placement relève l'inadéquation de l'univers d'investissement de certains régimes face au rapport risque que générerait l'adossement actif-passif ou du caractère tardif de la transformation de cet univers.

- L'impact des décisions prises aggravant les déséquilibres et la sous-tarifcation des droits accordés. Notons cependant les efforts accomplis par l'Etat envers le RPC en ce qui concerne l'apurement des arriérés, le règlement du déficit actuariel engendré par l'opération de départ volontaire et enfin de la prise en charge partielle du coût de l'augmentation de la pension minimale.

2. S'agissant du diagnostic du régime des pensions civiles

- Le retard dans la prise de décision qui amplifie la dette implicite du régime. La dernière étude actuarielle réalisée en 2013 a révélé une aggravation de 22 MMDHS de la dette implicite par rapport à 2012.
- La maturité du régime par répartition qui limite l'impact démographique. Du fait du poids de la masse salariale dans le budget de l'Etat (plus de 11% du PIB) et des avantages accordés par le statut de la fonction publique notamment en matière d'avancement.
- Un taux de remplacement élevé et une sous-tarifcation qui s'est aggravée au fil du temps amplifiant l'inadéquation de la tarification du régime. Certaines décisions gouvernementales ont impacté d'une manière directe ou indirecte les finances du régime sans faire l'objet de compensation (au niveau des cotisations ou des prestations) dont notamment le déplafonnement de l'assiette en 1990 et 1997, non compensé par les rachats 1 et 2, qui a occasionné un coût additionnel de 100 MMDHS ainsi que les revalorisations salariales accordées en 2011 dans le cadre du dialogue social qui ont aggravé de près de 10% les engagements futurs du régime. A cela, nous pouvons rajouter une sous-tarifcation amplifiée des affiliés et bénéficiaires relevant des établissements publics (près de 22 000

affiliés) du fait de leurs statuts spécifiques comparés au statut de la fonction publique.

• S'agissant des thématiques traitées au niveau du rapport

Nous estimons que deux problématiques majeures méritent d'être relevées à ce niveau:

1. La soutenabilité du poids de la prestation sociale (notamment la vieillesse) en termes de proportion de création de richesse nationale, ainsi que l'analyse de l'impact de la compétitivité de notre économie, du fait de la mondialisation et ce, au regard de:

- L'évolution démographique nationale,
- Des conclusions de la Commission Nationale instituant deux étapes majeures à la réforme systémique (deux pôles puis un système unique).

2. Des solutions adéquates au financement de la dette passée des régimes actuels du fait que la première étape de la réforme systémique de la Commission Nationale vise à contingenter et à résorber cette dette au niveau de chacun des pôles à créer avant la mise en place du système unique.

A ce titre, nous considérons qu'après extension (objet de la réforme systémique) et en termes de soutenabilité, le poids de la prestation vieillesse doit se limiter à un taux avoisinant 10% du PIB pour toute la population compte tenu de l'évolution de la proportion de la population de plus de 60 ans qui va passer de 8% actuellement à 15%⁵² en 2030.

Afin de préserver la compétitivité de notre économie et ce au regard de la mise en place du futur régime unique de retraite, nous considérons que le prélèvement relatif à la couverture des retraites ne peut dépasser le taux de 20%. A ce seuil, les prélèvements globaux seraient de plus de 50% dans le public (IR 26% en moyenne, Assurance maladie 5%⁵³). Pour le privé, avec un minimum de 11,6% pour l'allocation vieillesse de base⁵⁴, ils seront au moins de 42% et équivalent au public si l'on intègre les complémentaires retraite et santé). Sachant que ni les AT (Accident du travail), ni l'assurance chômage ne sont comptabilisés dans ces calculs.

⁵² Données HCP

⁵³ Qui devrait augmenter vraisemblablement au moins de 2 points dans le futur du fait des déséquilibres de cette branche.

⁵⁴ Qui devrait augmenter vraisemblablement au moins de 2 à 3 points dans le futur du fait des déséquilibres attendus.

Certes, tout régime par répartition peut comporter une dette latente, cependant, celle-ci devrait être contenue à des niveaux soutenables. La réforme intermédiaire du régime des pensions civiles devrait réduire très fortement la dette passée du régime pour permettre le succès de la mise en place du pôle public. Le reliquat de la dette peut être donc supporté par la dynamique démographique nationale lors de la mise en place de la réforme systémique (régime unique).

• En ce qui concerne la réforme paramétrique du RPC

Pour pouvoir émettre un avis objectif sur la proposition du rapport relative à la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, nous vous proposons d’asseoir les principes et les objectifs qui devraient guider la réforme paramétrique du RPC, il s’agit essentiellement de :

1. Faire converger la réforme paramétrique vers le pôle public à moyen terme et vers le régime unique à long terme préconisé par la Commission Nationale ;
2. Garantir une tarification juste et équitable de manière à assurer une couverture adéquate des engagements futurs ;
3. Repousser l’horizon de viabilité du régime d’au moins de 10 ans en appliquant dans la mesure du possible, une progressivité dans la mise en place des mesures sans que celles-ci ne dépassent les 2/3 de l’horizon choisi (10 ans).

Nous considérons que les droits futurs, issus de cette réforme paramétrique doivent garantir une tarification juste et équitable de manière à assurer une couverture adéquate des engagements futurs sans créer de nouvelles dettes. Ils doivent être basés sur une cotisation de 20%. L’application du principe du juste prix permet de réduire les déficits, cumulés jusqu’en 2061, de 47,8% soit une dette restante de 304 milliards de dhs et qui représente uniquement la dette passée. Cette approche permet de différencier et d’analyser la dette passée et la dette générée par les droits futurs proposés.

Nous considérons que la réduction de la dette résultera d’un financement partagé entre l’affilié (par une obtention de droit résultant d’une tarification juste et équitable - soit la non génération de 280 milliards de dette future-), l’Etat (en tant que tutelle et employeur), les affiliés, et les retraités (ayant acquis des droits avant la date de la réforme paramétrique du RPC).

L'analyse de la proposition du rapport relative à la réforme paramétrique du régime civil peut être résumée comme suit :

Le scénario proposé limite la dette générée par les droits futurs à 76 milliards de Dhs, réglée cependant par 4 points de cotisations supplémentaires (Soit une tarification de 1,01 avec un taux de cotisation de 24% et de 1,2 avec une cotisation de 20%). Sur ce point, le scénario proposé répond à la problématique de la dette future (qui représente 47,8% du déficit global) et comporte un avantage réel d'intégration de la notion de juste tarification des droits futurs. Reste à savoir si des droits tarifés sur la base d'un taux de cotisation de 24% reste compatible avec les desseins de la réforme systémique. Egalement, le taux maximum de remplacement (80%) peut paraître élevé au regard des deux prochaines étapes de la réforme systémique d'autant plus que le salaire de référence est dé plafonné.

Le scénario proposé induit, également, une dette de 328 milliards de dhs. Ce passif reste surdimensionné pour être supporté par l'effet démographique lors de la mise en place de la réforme systémique (régime unique). Le scénario du rapport aborde peu cette problématique de la réduction de la dette passée, voir même réduirait les marges de manœuvre de l'Etat par la contribution partielle ou totale de la prise en charge de 4 points supplémentaires de cotisation (Servant à équilibrer les droits futurs). Cette charge risque de rendre difficile toute convergence au niveau de la première phase (pôle public) ou de la deuxième (Régime unique). Rappelons qu'au regard du poids actuel des déficits (Dette du RPC de 583 milliards de dirhams à laquelle s'ajoutera le déficit du RCAR-indirectement au travers des établissements publics-), l'effort que l'État devrait déployer pour combler ces déficits sera colossale, d'autant plus que cette dette ne concerne que près de 10% de la population active.

Rappelons que seule la capacité de réduction des déficits passés et la maîtrise des droits futurs peuvent augmenter la probabilité de concrétisation des droits accordés.

Le scénario du rapport permet, effectivement, de limiter la dette générée par les droits futurs en repoussant ainsi l'horizon de viabilité de 7 ans. L'analyse de cette perspective de viabilité supplémentaire ne peut cependant avoir de profondeur qu'en la couplant avec ce qui a été précédemment énoncé (Dette passée / Dette future) et l'échéancier des phases et des paramètres de la réforme systémique.

En ce qui concerne l'instance de gouvernance, nous estimons qu'il existe un risque de chevauchement de compétence avec les instances de gouvernance déjà existante. Il s'agirait plus, d'augmenter le nombre des instruments de pilotage pour pouvoir agir sur plusieurs paramètres.

Nous estimons qu'il est important d'apporter des solutions claires aux problématiques suivantes :

- Au financement des allocations familiales par la mise en place d'un Fonds d'allocations familiales à la charge de l'employeur alimenté par une cotisation supplémentaire de 1,5% pendant 10 ans⁵⁵ et 0,8%⁵⁶ par la suite ;
- A la mise en place d'instruments de pilotage,
- Aux mesures de transition telle que l'ajournement du service de la pension jusqu'à l'âge légal de mise à la retraite.
- A la fiscalité.

Enfin, la mise en place d'un régime additionnel reste une solution préconisée dans le rapport pour compenser la baisse du taux de remplacement. Toutefois, ce régime doit rester facultatif et individuel. Rappelons que l'Etat encourage déjà les produits de retraite d'un point de vue fiscal⁵⁷. Ce caractère facultatif reste cependant essentiel dans la mise en place du pôle public et du régime unique. Rappelons que la CMR a mis en place en 2005 un régime par capitalisation facultatif ATTAKMILI⁵⁸ adressé exclusivement à ses affiliés et ce, pour octroyer la possibilité aux fonctionnaires de cibler le taux de remplacement souhaité moyennant un effort supplémentaire.

Nous estimons enfin que l'Etat sera acculé à orienter ses efforts futurs pour financer la dette passée des régimes publics. Dorénavant, la rigueur est de mise et chaque création de nouveaux droits risquent d'aggraver davantage l'ampleur de cette dette et la rendre insupportable pour la collectivité.

⁵⁵ Servirait à solder leurs coûts comptabilisés dans la dette passée.

⁵⁶ Incorporant l'évolution passée de ces prestations.

⁵⁷ Le levier fiscal constitue une incitation importante pour y adhérer surtout pour les fonctionnaires dont le salaire est soumis à l'IR.

⁵⁸ La faiblesse de la montée en charge du régime par capitalisation facultatif ATTAKMILI est due au taux de remplacement qui est resté à son niveau maximal de 100%. De ce fait, ce produit est plus utilisé dans sa composante épargne à moyen terme que dans sa composante rente vieillesse viagère.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CDG

Remarques sur le rapport de la Cour des comptes au sujet de l'évaluation du système des retraites au Maroc

A la lecture du rapport provisoire de la Cour des Comptes sur l'évaluation du système des retraites au Maroc, il y a lieu de formuler les remarques suivantes:

▪ Points forts du rapport

- Le rapport élaboré par la Cour des Comptes présente le point fort d'être basé sur une approche scientifique et logique. Les constats et résultats présentés traduisent une certaine objectivité dans l'approche adoptée et sont orientés vers l'intérêt commun de toutes les parties prenantes;
- Les recommandations proposées par la Cour des Comptes présentent l'avantage de converger, jusqu'à une certaine limite, avec les orientations issues de la Commission Technique de réforme de la retraite, tout en apportant une valeur ajoutée, à travers les différentes réformes proposées. Ces recommandations sont de nature à enrichir la réflexion sur la problématique en question et à proposer un plan d'action opérationnel pour la mise en œuvre d'une réforme profonde du système. Dans ce sens, la proposition de la Cour des comptes relative à l'établissement d'une feuille de route, sous forme d'une loi-cadre, constituerait un mécanisme institutionnel permettant d'ancrer la réforme dans la durée et d'assurer une passerelle entre la réforme paramétrique à court terme et celle systémique à moyen terme.

▪ Remarques d'ordre général

La réforme systémique devrait s'inscrire dans une réflexion macroéconomique plus globale. La réforme structurelle du système des retraites aura des impacts majeurs sur l'ensemble de l'équilibre macroéconomique du Maroc. Il conviendrait d'intégrer en amont l'ensemble de ces implications pour éclairer les orientations qui seront prises :

- Premièrement, il est nécessaire de prendre en compte les effets sur le coût du travail à travers la hausse éventuelle des charges sociales. Actuellement, les charges sociales se situent à un niveau très élevé au

Maroc par rapport aux autres pays émergents (25% du salaire brut pour un SMIG). Ce facteur est déterminant pour la compétitivité, le chômage structurel et le taux d'emploi. Une hausse du coût du travail aurait des effets très négatifs sur la participation au marché du travail et la réduction de l'informel, qui sont deux paramètres essentiels pour la viabilité du régime des retraites à long terme.

- Deuxièmement, la réforme systémique aura probablement des implications budgétaires significatives. En effet, l'apurement des droits acquis pourrait nécessiter une contribution du budget de l'Etat, pour éviter de peser trop lourdement sur les cotisants et les pensionnés. Cette charge budgétaire sera variable en fonction du scénario de réforme retenu. Néanmoins, l'expérience internationale en matière de réforme des retraites indique qu'elle est généralement conséquente (10% à 20% du PIB en moyenne). Dans de nombreux cas, les pays créent des fonds abondés régulièrement par le budget de l'Etat pour lisser l'effort dans le temps. Au Maroc, la réforme systémique des retraites devrait donc être reliée à la problématique de la soutenabilité des finances publiques, à travers notamment des simulations chiffrées.
- Troisièmement, la réforme des retraites appelle une réflexion plus globale sur la fiscalité et le mode de financement de la protection sociale. Pour garantir la soutenabilité financière du système de protection sociale sans compromettre la compétitivité et l'emploi, plusieurs pays développés et émergents tendent à alléger les cotisations sociales, en les compensant par des hausses de la fiscalité (notamment à travers des mécanismes de type TVA sociale). Au Maroc, compte tenu du niveau élevé des charges sociales d'une part, et des faiblesses en matière de taux d'emploi et de compétitivité d'autre part, il serait particulièrement opportun d'inscrire la réforme des retraites dans une réflexion plus globale sur le mode de financement de la protection sociale.
- Quatrièmement, la réforme des retraites impliquerait une hausse des taux d'épargne public et privé, ce qui pèserait (au moins à moyen terme) sur le dynamisme de la demande intérieure avec des conséquences négatives sur le taux de croissance. Ainsi, la réflexion macroéconomique devrait porter aussi sur les relais de croissance, notamment par le biais des exportations, dans un contexte de modération de la demande intérieure.

▪ Remarques concernant le RCAR

- Gouvernance du RCAR: La gouvernance se fait strictement dans le cadre des dispositions légales. Néanmoins, la CDG est allée au-delà de ce que prévoit la loi en entamant en 2010 un processus de modernisation et de renforcement de la gouvernance du régime :
 - Renforcement des prérogatives du Comité de Direction qui est doté, désormais, de son règlement intérieur (examen du projet de budget, du plan d'action annuel, de l'organisation, etc.)
 - Mise en place d'un Comité d'audit,
 - La création d'une direction de l'audit interne,
 - Et le renforcement de la gouvernance financière assurée à travers des Comités de Pilotage, d'Investissement, de Suivi et d'ALM.
- Réforme paramétrique du RCAR: La réforme proposée est basée sur les trois paramètres suivants : l'âge de retraite, le taux de cotisation et le mécanisme de revalorisation des pensions. Pour ce dernier paramètre, la réforme propose d'octroyer une revalorisation qui correspond à 2/3 de l'évolution des salaires du régime. Afin d'assurer une maîtrise de la revalorisation accordée, il serait plus judicieux de plafonner cette revalorisation au niveau de l'inflation :
Taux revalorisation = $\text{Min}(\text{Inflation}, 2/3 * \text{Taux évolution des salaires})$;
- Consolidation des réserves de la CMR et du RCAR: Le rapport fait état d'une plus grande facilité à consolider les réserves CMR et RCAR dans le cas d'une création d'un pôle public et d'un pôle privé. Il y a lieu de rappeler que les patrimoines de la CMR et du RCAR sont des patrimoines différents qui appartiennent à leurs cotisants et pensionnés respectifs.

▪ Remarques concernant le système cible de la réforme

- Réforme systémique (système à deux pôles): La convergence vers le système-cible pourrait s'inscrire d'emblée dans une perspective de régime de base unique, sans se limiter à la distinction pôle public / pôle privé. En effet, un régime par répartition ne serait viable que dans un régime ouvert incluant une large proportion de la popula-

tion active, afin de bénéficier du levier démographique. La logique par répartition appliquée au pôle public, qui est un régime quasi - fermé, serait difficilement soutenable en raison d'une démographie moins favorable. Ainsi, dans une perspective de réforme systémique, la transition par un système intermédiaire à deux pôles ne présente pas d'intérêt évident. Le passage direct au système cible serait donc un scénario plus raisonnable.

- Transfert de la gestion des droits acquis: Dans le cadre de la mise en œuvre des différentes réformes, la Cour a proposé le transfert du passif et de l'actif correspondant, relatifs aux droits acquis dans le cadre des régimes existants, soit à l'organisme qui sera chargé de gérer le régime de base du nouveau système, soit à une nouvelle entité chargée de liquider ce passif. Aussi, le transfert doit-il s'opérer en veillant à ne pas perturber la stabilité des marchés financiers.
- Architecture technique du système cible: Dans le cadre de la réforme systémique, il serait utile d'examiner l'adoption d'autres architectures techniques, notamment celle fondée sur les comptes notionnels. Ce système par répartition est considéré comme l'un des modèles les plus pertinents sur le plan international, au regard de sa capacité à concilier des objectifs d'équité et de soutenabilité financière.
- Le recul de l'âge de départ à retraite : Cette mesure réduira probablement les opportunités d'emplois pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Ce point est d'ailleurs soulevé dans le rapport de la Cour des Comptes. Dans un contexte d'accentuation de la pression démographique sur le marché du travail, cet effet négatif de la réforme des retraites pourrait prendre une ampleur significative. Il serait donc opportun de rechercher des moyens pour mitiger cet effet, et d'articuler les mesures d'allongement de la durée de cotisation avec une réforme structurelle du marché du travail favorisant l'emploi des jeunes.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CNSS

Principales observations portant sur le rapport provisoire de la Cour des comptes.

1. Extension de la couverture sociale aux travailleurs non salariés

Le scénario qui propose l'extension de la couverture sociale aux travailleurs non salariés via leur intégration dans le cadre du régime CNSS actuel doit être examiné d'une manière plus approfondie et ce pour les raisons suivantes :

- Le régime CNSS est un régime conçu pour les salariés pour lesquels la couverture sociale concerne plusieurs risques retraite, maladie, indemnités journalières en cas de maladie ou maternité, allocations familiales,...etc, tandis que la population des travailleurs non salariés est intéressée généralement par la couverture du risque maladie en premier lieu et celui de la vieillesse en deuxième lieu ;
- Bien que la CNSS gère une couverture de 2.7 millions de salariés, sa relation en ce qui concerne la déclaration, le paiement des cotisations et le recouvrement se fait via les entreprises qui sont de l'ordre de 150.000. Ce qui veut dire que l'intégration des travailleurs non salariés au régime actuel de la CNSS se traduirait par le passage d'une relation avec 150.000 entreprises à une relation avec 5,6 millions de personnes ;
- Le régime CNSS est basé sur la notion du salaire qui est plus ou moins maîtrisé alors que les travailleurs non salariés ont un revenu qui peut être irrégulier et difficilement cernable.

C'est pourquoi, avant de penser à l'organisme gestionnaire, il y'a lieu tout d'abord d'apporter des réponses concrètes aux questions importantes suivantes :

- Comment obliger les gens à se déclarer ?
- Comment recouvrer les cotisations notamment les petites sommes?
- Comment cerner le revenu de cette population ?

D'autres pays comme la Tunisie, l'Algérie, la France et la Belgique ont mis en place des systèmes différents du système des salariés qui tiennent compte des spécificités de la catégorie des travailleurs non salariés en

termes de prestations, de contrôle et de recouvrement des cotisations.

Aussi, et pour pouvoir réussir une telle extension, la couverture ne doit pas garantir uniquement la retraite mais doit inclure également le risque maladie, et elle doit être obligatoire. En effet, il est très connu dans le domaine de l'assurance qu'une couverture facultative d'un groupe hétérogènes d'individus engendre le phénomène de l'anti-sélection, c'est-à-dire que ce sont les gens au profil plus risqués qui seront déclarés, notamment en matière d'assurance maladie, ce qui fait que le mécanisme solidarité entre ceux qui présentent le moins de risque et ceux qui présentent le plus de risque ne jouera plus et par conséquent le système devient insoutenable sur le plan financier. C'est pourquoi, les spécialistes en la matière recommandent de rendre l'assurance obligatoire afin d'assurer une viabilité financière pour ce type de régime.

La démarche qui consiste à procéder à une extension progressive en commençant par les professions organisées est une approche bien réfléchie, ce qui permettrait de préparer les conditions de réussite requises à chaque opération d'extension notamment la définition des modalités pratiques de recouvrement et de contrôle.

Par ailleurs, nous partageons parfaitement la réflexion qui propose de procéder à la mise en place rapide de schémas de retraite devant intégrer la catégorie des professionnelles faciles à intégrer comme les professions libérales notamment les médecins, les pharmaciens qui ont déjà une relation établie avec la CNSS en tant que prestataires de soins pour le régime d'assurance maladie et en tant qu'employeurs pour le régime général puisque ils nous déclarent leurs salariés.

2. Mode de gestion des fonds de réserve du régime CNSS

Le rapport a mis en évidence dans le volet diagnostic l'hétérogénéité des règles de placement des fonds des réserves des différentes caisses notamment le mode de gestion propre au régime CNSS. Il a mis également en exergue l'impact sur les taux de rendement.

Ce même rapport a fait également des recommandations concernant le contenu de la réforme paramétriques pour le régime CNSS tout en proposant à ce que cette réforme soit accompagnée par certaines mesures urgentes. Pour que cette réforme soit complète, il nous paraît important de suggérer également la modification, dans les plus brefs délais, du mode de gestion actuel des fonds des réserves de la CNSS.

Notre proposition est motivée par le fait que le financement du régime de retraite CNSS est assuré à la fois par les cotisations et les produits financiers générés par les placements de ses fonds de réserves constitués des excédents structurels de trésorerie. De ce fait, son équilibre financier est tributaire non seulement des niveaux des cotisations et des prestations mais également de la rémunération des fonds de réserves.

Le régime CNSS, comme tous les régimes de prévoyance sociale est responsable de la totalité de ses engagements pris avec ses assurés et par conséquent devrait être détenteur en contrepartie de ses actifs financiers. C'est le cas des principales caisses de retraite marocaines (CMR, RCAR et CIMR) qui gèrent le placement de leurs réserves soit directement, soit par le biais d'organismes spécialisés, ce qui leur permet d'optimiser le rendement de leurs actifs.

Seule la CNSS constitue une exception dans ce domaine. En effet, elle est astreinte à un simple dépôt de ses fonds à la CDG et le taux de rémunération est fixé à posteriori de façon déconnectée des possibilités offertes par les marchés financiers. Ce mode de gestion fait que la CNSS n'a aucun droit de regard sur ses réserves mais de plus, les taux de rendement servis par la CDG restent inférieurs à ceux offerts sur le marché financier, ce qui génère un manque à gagner très important qui se répercute sur la pérennité du régime.

Le texte juridique en vigueur relatif au régime de sécurité sociale géré par la CNSS (article 30) constitue une exception à la règle qu'il faut corriger, le plus vite possible, afin de mettre fin à l'injustice que subie l'épargne salariale.

Nous proposons l'abandon de la logique de dépôts rémunérés au profit d'une logique de gestion dynamique des actifs respectant les règles prudentielles. Ces règles permettront à la fois de la sécurité et de l'optimisation du rendement des fonds et ce conformément à la pratique nationale et aux lignes directrices préconisées par les institutions internationales notamment l'Association Internationale de la Sécurité sociale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CIMR

Principales observations portant sur le rapport provisoire de la Cour des comptes.

- La réforme paramétrique préconisée pour la CIMR, propose la couverture de la totalité des engagements du régime
- Le rapport reconnaît à la CIMR la légitimité de jouer le rôle de régime complémentaire du secteur privé.
- Il reconnaît de même la nécessité de maintenir la gestion du régime en répartition compte tenu du coût exorbitant du passage à la capitalisation.(...)

• Une appréciation positive de la situation financière du régime géré par la CIMR souvent contredite dans la rédaction du rapport

L'appréciation objective que fait la Cour des comptes de la situation financière de la CIMR et de la justesse de sa tarification des droits acquis est clairement positive.

(...)

Malgré cela, la rédaction du rapport à de multiples passages, ne souligne pas la particularité de la CIMR quand elle relate les déséquilibres financiers des régimes, laissant à penser au lecteur que le régime de la CIMR est dans la même situation financière que les autres.

(...)

• Des efforts de réforme et de restructuration du régime géré par la CIMR occultés et non reconnus

La CIMR est sans conteste la seule caisse à avoir engagé autant de réformes profondes, réactives et efficaces pour le redressement de sa situation financière, la modernisation de sa gouvernance et le pilotage de son régime.

Il est regrettable que ces expériences réussies, qui ont introduit de nouveaux modèles en matière de gouvernance, de pilotage et de gestion financière et qui sont un acquis pour le marché, n'aient pas droit de cité.

Par ailleurs, la réforme réalisée par la CIMR en 2003 est un exemple de rigueur dans la démarche, d'équilibre dans la répartition des efforts et de pertinence dans les mesures prises, comme en témoignent les résultats obtenus. Or elle n'est nulle part citée dans le rapport.

Nous proposons, pour mettre en lumière ces différents aspects qui devraient logiquement faire partie du diagnostic de notre secteur.

(...)

- **Des changements législatifs importants, en cours d'adoption, non mentionnés**

Le rapport cite à juste titre le statut juridique fragile d'association de la CIMR, mais ne mentionne pas le projet de Loi n° 64-12 portant création de l'Autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale, instituant le contrôle de l'Etat sur les opérations de retraite fonctionnant par répartition ou par répartition et capitalisation, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'article 339 du Code des Assurances.

Cette précision nous paraît d'une grande importance car elle permet d'indiquer qu'une solution définitive a été apportée au principal problème dont souffre la CIMR.

(...)

- **Choix du plafond du régime de base du secteur privé**

Le rapport préliminaire préconise d'opter au départ pour un niveau proche du plafond de la CNSS. Or 90% des salaires sont actuellement en dessous de ce plafond de 6000 DH, ce pourcentage étant appelé à augmenter au fur et à mesure de l'amélioration de l'emprise du régime sur son périmètre naturel par l'intégration de nouveaux cotisants dont les salaires seront nécessairement faibles. Ce niveau de 90% est excessivement élevé compte tenu des pratiques internationales et de la recommandation du BIT qui le fixe à 70%. Il conviendrait donc de figer ce plafond en attendant de revenir à un niveau raisonnable.

(..)



Secteur 10 Zenkat Ettoute
Hay Ryad - Rabat
Tél. : 05 37 57 67 00
Fax : 05 37 71 31 19

www.courdescomptes.ma