



**Vieillessement de la population marocaine :
Effets sur la situation financière du système de retraite
et sur l'évolution macroéconomique**

Synthèse

Décembre 2012

Le système de retraite marocain se caractérise par la coexistence de plusieurs régimes de retraites différents les uns des autres quant à leurs statuts juridiques, leurs modes de gestion, leurs ressources et leurs modalités de prestations. Il se compose principalement de trois régimes publics obligatoires (CMR, CNSS et RCAR) et un régime facultatif (CIMR) géré par le secteur privé.

La population cotisante à ces régimes de retraite a enregistré, au cours de la période 2000-2009, un accroissement annuel moyen de 4,1%. Elle s'élève à près de 2,7 millions de travailleurs, ce qui représente 27% de la population active occupée en 2009, niveau jugé relativement faible comparativement à d'autres pays (60% dans les économies de transition et 80% dans les pays de l'OCDE).

Le niveau faible du taux de couverture s'explique par les facteurs structurels du marché de l'emploi, notamment un taux d'emploi inférieur à 50% et un taux de sous-emploi d'environ 11%. Ceci est dû au niveau faible des taux d'activité, notamment des femmes, et aux rigidités entravant le développement du tissu productif (coût de production élevé, faible progrès technologique, etc.) se traduisant en conséquence par une faible capacité d'absorption de l'offre d'emploi particulièrement des qualifications (taux de chômage national de 9%). A cela s'ajoute, le poids du secteur agricole dans l'emploi, avec plus de 40% des actifs occupés, mais avec une grande fréquence des emplois saisonniers.

En outre, le nombre de bénéficiaires augmente depuis quelques années plus rapidement que celui de l'effectif des cotisants. Il s'est accru en moyenne de 6,6% au cours de la période 2000-2009 conduisant ainsi à une détérioration continue du rapport démographique des caisses de retraite. Ce rapport est passé de 15 actifs en moyenne pour un seul retraité en 1980 à 5,8 actifs en 1993 et à 3,9 actifs en 2009. L'analyse de l'évolution de chaque caisse cache cependant des tendances contrastées. Le rapport démographique pour la CNSS reste relativement élevé, aux alentours de 5,4 actifs pour un bénéficiaire, au lieu de 1,2 actifs dans le RCAR, de 2,1 dans la CIMR et de 2,7 dans la CMR.

La dégradation du rapport démographique a entraîné un déséquilibre entre les dépenses et les ressources des différents régimes. En effet, alors que le niveau des cotisations des différentes caisses est en baisse continue depuis 2005 pour atteindre 3,2% du PIB en 2009, celui des dépenses s'est accru progressivement pour atteindre 2,9% du PIB en 2009. En conséquence, l'excédent financier global de l'ensemble des caisses a tendance à diminuer, passant de 0,95% du PIB en 2005 à 0,33% en 2009.

Par ailleurs, la situation financière du système de retraite sera encore plus affectée dans l'avenir en raison de la transition démographique avancée au Maroc et du changement profond qu'il produit dans la pyramide des âges. L'effectif des personnes âgées de 60 ans et plus passerait de 2,7 millions en 2010 à 10,1 millions en 2050, année où elle représenterait 24,5% de la population totale alors qu'elle ne constituait que 7,2% et 8,1% respectivement en 1960 et 2004. Le rapport de dépendance défini comme le rapport entre le nombre de personnes en âge d'activité par celui des personnes âgées de 60 ans et plus, se situerait à 2,4 individus en 2050 au lieu de 7,7 en 2010.

Dans le but d'évaluer l'impact du choc démographique sur la viabilité financière du système de retraite, sur l'épargne, sur l'investissement et partant sur la croissance économique, le Haut-commissariat au Plan (HCP), en collaboration avec le CEPII en France, a développé un modèle d'équilibre général à générations imbriquées pour projeter la tendance de la situation actuelle et

simuler des scénarios alternatifs sur la base d'une ensemble d'hypothèses concernant le système de retraite au Maroc. Ce modèle, qui prend en considération l'interaction entre la sphère économique et les régimes de retraite, fournit un cadre cohérent qui permet d'analyser les impacts du choc démographique sur l'évolution de l'offre du travail et du capital tout en différenciant les comportements des générations en termes de participation au marché du travail et en termes de consommation et d'épargne.

Scénario de base S1

Ce scénario traite de l'impact, à législation inchangée, de l'évolution démographique sur la situation financière du système de retraite marocain et sur la situation macroéconomique.

Dans ce premier scénario, la transition démographique se traduirait par une détérioration de la situation financière des régimes de retraite. Sous l'hypothèse que les régimes de retraite continueraient de couvrir environ seulement 27% des actifs occupés, le ratio entre le nombre total de retraités et celui des travailleurs (y compris ceux non couverts) augmenterait en passant de 0,075 en 2010 à 0,180 en 2050. En se limitant aux travailleurs couverts, ce ratio passerait de 0,250 en 2010 à 0,573 en 2050.

La dégradation des rapports de dépendance serait plus accentuée pour la CNSS. Ainsi, et comparativement à l'année 2010, si le nombre des actifs affiliés à la CNSS devrait augmenter, en enregistrant un taux d'accroissement global de 58,6% à l'horizon 2050, celui des retraités serait multiplié par 4,1 fois. Ces mêmes indicateurs seraient respectivement de 2% et 2,6 fois pour la CMR et de 10,5% et 1,8 fois pour le RCAR.

Dans ce contexte, la dépense totale des retraites devrait représenter 7,7% du PIB à l'horizon 2050, alors qu'elle ne représente que 3% du PIB en 2010. En revanche, les recettes seraient en baisse, passant respectivement de 3,2% du PIB à 2,6%. Cet écart, croissant au court du temps, va générer des déficits considérables, de l'ordre de 5,1% du PIB en 2050 au lieu d'un léger excédent de 0,33% du PIB en 2009.

Par caisse, le déficit devrait atteindre 2,7% du PIB en 2050 pour la CNSS, alors que pour la CMR et la CIMR, il se situerait entre 1,8 et 0,2% du PIB. Ces déficits pourraient être comblés par les réserves importantes accumulées par les caisses de retraite. Toutefois, cette situation entraînerait progressivement un épuisement des réserves totales qui deviendraient négatives en 2032 pour les quatre caisses de retraite agrégées. Par régime, ces réserves deviendraient négatives en 2023 pour la CNSS, en 2029 pour la CMR et en 2050 pour le RCAR. Pour la CIMR, par contre, les réserves resteraient positives pour toute la période prise en considération.

Ces déficits considérables sur le système de retraite impliqueraient une réduction de l'épargne publique et donc de l'épargne agrégée. L'effet du vieillissement sur l'épargne agrégée se reflète directement sur le taux d'investissement (le ratio entre l'investissement et le PIB) qui baisserait de 10 points à l'horizon 2050.

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

L'effet de l'accroissement de la population active occupée sur la croissance économique potentielle serait néanmoins atténué par l'évolution défavorable du stock de capital disponible. La

croissance économique devrait ainsi fléchir significativement pour se situer à près de 1,8% à l'horizon 2050.

Parallèlement au scénario de base, d'autres scénarios ont également été étudiés. Les premiers traitent de différentes hypothèses de réformes qui permettraient de maintenir, à chaque période, l'équilibre financier du système de retraite (ajustement des taux de cotisation et de la générosité du système de retraite), ou qui pourraient alléger les conséquences négatives du vieillissement (extension de la couverture pour tous les nouveaux travailleurs et augmentation de l'âge légal de départ à la retraite). Les autres étudient les effets d'une amélioration du taux d'emploi, encore faible au Maroc, sur la situation des caisses de retraite et l'opportunité d'une réorganisation institutionnelle des systèmes de retraite dans le sens d'une unification de certains d'entre eux.

Equilibrage des régimes de retraites (S2 et S3)

Ces deux simulations ont pour objectif la détermination des ajustements nécessaires pour équilibrer à chaque période tous les régimes de retraite, dans le sens d'annuler le déficit technique, c'est-à-dire sans prendre en considération les recettes financières sur les réserves accumulées. Dans les scénarios S2, nous déterminons le taux de cotisation appliqué par chaque caisse, alors que dans le scénario S3 nous déterminons la réduction de la générosité de chaque régime de retraite.

L'analyse des implications macroéconomiques et financières des réformes paramétriques visant à éliminer les déficits du système de retraite, en augmentant les cotisations ou en réduisant la générosité du système de retraite, confirment la non-soutenabilité du système de retraite actuel. Les ajustements nécessaires pour garantir l'équilibre de chaque caisse (CNSS, RCAR, CMR) seraient colossaux et, par conséquent, politiquement et économiquement impossibles à mettre en place. L'analyse a montré aussi que les ajustements nécessaires pour équilibrer les caisses de retraite ne sont pas les mêmes selon le choix entre l'ajustement des taux de cotisations salariales et patronales, d'une part, ou le choix entre l'ajustement des taux de cotisation et des taux de remplacement, d'autre part. Ces ajustements renvoient plutôt à un arbitrage difficile entre la préservation du niveau de vie de la population et la recherche d'une amélioration de la compétitivité.

L'élimination des déficits générés par le système de retraite permettrait d'augmenter l'épargne publique par rapport au scénario de base, mais de dégrader par ailleurs l'épargne privée. Globalement, l'épargne agrégée serait en légère amélioration et par conséquent les investissements. Le taux d'investissement s'accroîtrait de 1 point à 2 points dans les deux scénarios et, par conséquent, la croissance économique de 0,04 à 0,09 point.

Réorganisation du système de retraites (S4 et S5)

Les effets d'une réorganisation du système de retraite marocain sont étudiés à travers deux scénarios. Le scénario S4 suppose qu'à partir de 2015 les caisses de retraite, à l'exception de la CIMR¹, fusionnent en constituant un seul régime. Dans le scénario S5, il est supposé qu'à partir

¹ Il est important de souligner que nous jugeons que le régime de la CIMR, qui est un régime complémentaire, ne peut pas être fusionné aux autres régimes. En fait, il serait excessif de demander aux affiliés de la CIMR, qui actuellement cotisent aussi à la CNSS, de payer des cotisations supplémentaires de 25% du salaire, pour ensuite recevoir une retraite supplémentaire de 60% du dernier salaire. Par conséquent, la CIMR est considérée dans nos simulations comme un régime complémentaire à part.

de 2015 la CMR et le RCAR fusionnent en constituant un seul régime qui donc regrouperait tous les affiliés du secteur public.

Dans les deux scénarios, tous les individus appartenant au nouveau régime fusionné sont soumis aux mêmes règles concernant les cotisations versées et les retraites perçues. En particulier, à partir de 2015, il est supposé que pour tous les travailleurs couverts, la cotisation patronale est de 15% et la cotisation salariale est de 10%. Alors que pour tous les retraités, la pension représente 60% du dernier salaire perçu au moment du départ à la retraite et après reste constante au cours du temps en termes réels.

La situation financière du nouveau régime fusionnant la CNSS, la CMR et le RCAR est nettement améliorée par rapport à celle des trois caisses de retraites considérées séparément. En 2050, le déficit de ce nouveau régime représenterait 3,1% du PIB et, en ajoutant le déficit de la CIMR, le déficit global représenterait 3,3% du PIB contre 5,1% prévu dans le scénario de base (S1).

Le nouveau régime fusionnant les deux régimes publics (CMR et RCAR) présenterait un déficit de 1% du PIB à l'horizon 2050. Au niveau agrégé, le déficit total des caisses serait de 3,8% à l'horizon 2050 et serait, par conséquent, inférieur de 1,2 pp par rapport au scénario de base.

Par ailleurs, la fusion des caisses de retraite comporte une perte pour les retraités appartenant à des caisses qui garantissent un taux de remplacement supérieur à 60% (CMR et RCAR). Elle comporte également une perte de pouvoir d'achat pour les travailleurs cotisants au niveau de l'ensemble des caisses.

Au plan macroéconomique, la réduction des déficits générés par la fusion de la CNSS, de la CMR et du RCAR (scénario S4) permet d'augmenter l'épargne agrégée, ce qui garantit une accumulation de capital plus importante. L'effet sur la croissance économique est positif même si cette fusion provoque une légère augmentation du taux de chômage. Dans le cas d'une fusion de la CMR et du RCAR, les effets au niveau macro sont très similaires à ceux du scénario 4.

Ainsi, une réorganisation institutionnelle des caisses de retraite permettrait d'alléger les dépenses de l'État à long terme et de stabiliser le ratio des cotisations par rapport au PIB (au lieu de sa tendance à la baisse dans le scénario de base), dégageant par conséquent un déficit agrégé moins accentué. Cependant, l'introduction de cette réforme reste difficile à court terme, étant données ses implications sociales dont la prise en charge éventuelle des perdants de la réforme, ce qui entraînerait une augmentation soit de la fiscalité soit de l'emprunt, deux effets qui toucheraient les différents compartiments de l'économie. Il est important de souligner, dans ce cadre, que la difficulté de fusionner les caisses de retraite s'explique également par le fait que les niveaux des ressources, des engagements et des dettes implicites de chaque caisse sont différents.

Réformes structurelles (S6, S7 et S8)

Différentes mesures pourraient être mises en place afin d'augmenter le nombre de cotisants. Une première pourrait consister à rendre l'affiliation obligatoire pour tous les individus qui commencent à travailler, une deuxième à augmenter l'âge légal de départ à la retraite et une troisième à augmenter les taux d'activité.

Couverture obligatoire pour les nouveaux travailleurs (S6)

Dans le scénario (S6), l'affiliation peut être rendue obligatoire pour tous les individus qui commencent à travailler dans le secteur privé. Ainsi, tous les individus qui commencent à

travailler à partir de 2015 sont obligés de cotiser à la CNSS. Une partie parmi eux serait aussi affiliée à la CIMR². Cette réforme, permettrait d'augmenter progressivement le taux de couverture, lequel pourrait atteindre presque 86,8% à l'horizon 2050 contre 31,5% prévu dans le scénario de base S1.

Cette réforme permettrait de réduire légèrement les dépenses totales rapportées au PIB, grâce à son effet positif sur l'évolution du PIB et du fait que les nouveaux cotisants ne vont toucher leur retraite qu'à partir de 2060. Ainsi, la masse des cotisations devrait représenter 5,1% du PIB en 2050, contre 2,6% prévu dans le scénario de base et le déficit agrégé du système de retraite serait plus réduit en 2050 (2,1% du PIB au lieu de 5,1% dans le scénario de base S1).

Au plan macroéconomique, la réduction du déficit total généré par le système de retraite produirait une augmentation de l'épargne publique, mais l'obligation de cotisation pour les nouveaux travailleurs se traduirait par une baisse de l'épargne privée. Avant 2035, l'effet négatif sur l'épargne agrégée est plutôt limité. La réduction du déficit total généré par le système de retraite produit une augmentation de l'épargne agrégée, ce qui affecte positivement la croissance et réduit le chômage. Au-delà de cette date, l'épargne agrégée et, partant, l'investissement, se détérioreraient par rapport au scénario de base S1.

Augmentation de l'âge légal de départ à la retraite (S7)

Dans le scénario (S7), il est supposé qu'à partir de 2015 ans, l'âge légal de la retraite est augmenté à 62 au lieu de 60 ans actuellement.

L'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite aurait un effet légèrement positif sur le nombre de travailleurs. En fait, le taux d'emploi, c'est-à-dire le ratio entre le nombre total de travailleurs et la population en âge de travailler, augmenterait de 0,4 à 0,6 pp par rapport au scénario de base. Par contre, la réforme aurait un effet très limité sur le nombre de cotisants. En fait, à cause du faible niveau du taux de couverture, le ratio entre le nombre des travailleurs couverts et la population en âge de travailler reste pratiquement inchangé par rapport au scénario de base. La réforme permettrait au même temps de réduire le nombre de retraités : le ratio entre le nombre de retraités et le nombre de travailleurs couverts baisserait de 1,4 pp par rapport au scénario de base à l'horizon 2050.

L'effet macroéconomique de cette réforme est très modeste. Le déficit agrégé du système de retraite représenterait, en 2050, 5,3% du PIB au lieu de 5,1% dans le scénario de base et les effets sur l'investissement et la croissance économique sont aussi nuls.

La raison de l'inefficacité d'une réforme visant à augmenter l'âge légal de départ à la retraite est liée au fait que, parmi les individus âgés entre 60 et 62 ans, une fraction importante est inactive ou bien n'est pas couverte.

Augmentation des taux d'activité (S8)

Alors que dans le scénario de base, les taux d'activité sont supposés rester constants sur la base des niveaux récemment observés, le présent scénario évalue les effets d'une évolution à la hausse des taux d'activité au Maroc. Ainsi, pour les nouvelles générations qui entrent sur le marché du travail à partir de 2015, il est supposé que les taux d'activité des femmes se situeraient au même niveau de ceux des hommes du même âge, induisant en conséquence une augmentation

² La fraction, par âge et genre, des nouveaux cotisants qui cotisent aussi à la CIMR a été fixée en utilisant les données observées en 2009.

progressive du taux d'emploi au niveau national (de + 3,4 pp en 2020 jusqu'à + 21,6 pp en 2050, par rapport au scénario de base), du ratio entre le nombre de travailleurs couverts et la population en âge de travailler (+0,9 pp en 2020 jusqu'à +11,8 pp en 2050, par rapport au scénario de base) et du taux de couverture (+0,9 pp en 2020 jusqu'à +7 pp en 2050, par rapport au scénario de base).

Dans ces conditions, l'effet sur la situation financière du système de retraite marocain serait significatif. Le déficit total du système de retraite représenterait 2,8% du PIB contre 5,1% prévu dans le scénario de base. En outre, grâce à l'augmentation de l'offre de travail et à l'effet positif sur les investissements, le taux de croissance du PIB serait nettement supérieur par rapport à celui du scénario de base, soit 1,1 point de plus. Toutefois, l'augmentation de la population active, notamment féminine, n'est pas parfaitement absorbée sur le marché du travail et le taux de chômage augmenterait de presque 1,4 pp en 2050.

Pour conclure, le problème du financement des retraites ne peut être résolu qu'en améliorant le rapport entre le nombre des cotisants et celui des retraités. Alors que dans les pays développés la marge de manœuvre est très limitée (par exemple avec la mise en place d'une réforme qui augmente l'âge de départ à la retraite, ou bien de politiques qui favorisent l'augmentation de la fécondité ou de politiques migratoires), alors qu'au Maroc, où l'économie est caractérisée par un niveau très faible du taux de couverture et des taux d'activité, notamment des femmes, les opportunités d'intervention sont bien plus importantes. Cependant, les gains de l'élargissement avec les règles actuelles des systèmes de retraite doivent être relativisés du fait qu'à long terme la pression se poserait à nouveau avec l'arrivée d'une population nombreuse à la retraite sous l'effet de la transition démographique.

En fait, la réforme du système de retraite devrait être repensée dans un cadre de cohérence globale, prenant en considération les trois aspects suivants :

Premièrement, le système de retraite par répartition, actuellement en vigueur, reste marqué par des disparités et un manque d'équité entre les générations. Toute réforme sous forme d'aménagement des taux de cotisation ou de remplacement risque d'accentuer les inégalités sociales et inter-générationnelles et de générer plus de pauvreté.

Deuxièmement, la structure du marché de travail, notamment en termes de niveau d'activité et de qualification, ne pourrait pas être modifiée par une réforme limitée au système de retraite, notamment une réorganisation de son cadre institutionnel et un ajustement de ses dispositions paramétriques. Le taux d'emploi serait presque insensible à de telles réformes renvoyant ainsi à une faible modification de la structure des activités économiques et de la productivité totale des facteurs.

Troisièmement, l'élargissement de la couverture du système de retraite aurait certainement des implications sur l'importance des transferts entre générations qui caractérisent la société marocaine. Ces transferts qui constituent une source de préservation de niveau de vie et de prévention contre les précarités sociales pour un grand nombre de ménages marocains, pourraient prendre une tendance à la baisse. Une réforme du système de retraite devrait être analysée en profondeur et accompagnée par la mise en place d'autres mécanismes de solidarité appropriés.