



**HAL**  
open science

# La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel : Application au Maroc

Maria Rhomari

## ► To cite this version:

Maria Rhomari. La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel : Application au Maroc. Economies et finances. Université Paris Dauphine - Paris IX, 2015. Français. NNT : 2015PA090005 . tel-01551482

**HAL Id: tel-01551482**

**<https://theses.hal.science/tel-01551482>**

Submitted on 30 Jun 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**UNIVERSITE PARIS – DAUPHINE**  
ECOLE DOCTORALE de DAUPHINE (EDD)  
Laboratoire d'Economie de Dauphine (LEDa-SDFi)

N° attribué par la bibliothèque 

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

**LA REFORME DES SYSTEMES DE RETRAITE DANS LES PAYS EN  
DEVELOPPEMENT ET L'EXTENSION DE LA COUVERTURE A  
L'EMPLOI INFORMEL – APPLICATION AU MAROC**

**THESE**

Pour l'obtention du titre de

**DOCTEUR EN SCIENCES ECONOMIQUES**

*(Arrêté du 7 août 2006)*

Présentée et soutenue publiquement par

Maria RHOMARI

Le 6 Février 2015

**JURY**

**Directeur de thèse :** **Monsieur Henri STERDYNIAK**  
Directeur du Département économie de la mondialisation à l'OFCE

**Rapporteurs :** **Madame Anne LAVIGNE**  
Professeur à l'Université d'Orléans  
**Madame Claire EL MOUDDEN**  
Maître de conférences à l'Université de Caen Basse-Normandie

**Suffragants :** **Madame Florence LEGROS**  
Professeur à l'Université Paris-Dauphine  
**Monsieur Ahmed LAABOUDI**  
Professeur à l'Université Mohammed V de Rabat



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



*“The complexity of optimal pension policy should caution us  
against believing that a similar set of recommendations  
would be appropriate in countries ranging from Argentina to Azerbaijan,  
from China to Costa Rica, from Sierra Leone to Sweden.  
We are reminded of the joke about the professor  
who kept the same questions each year but changed the answers.  
Ironically, that joke may offer us some sound guidance.  
In response to the question "What should we do about our pension system?"  
we should be wary of offering a single answer across the globe<sup>1</sup>”.*

PETER ORSZAG & JOSEPH STIGLITZ

---

<sup>1</sup> La difficulté d’atteindre un optimum en matière de politique de retraite devrait nous rendre prudents quant à la possibilité qu’un même ensemble de recommandations puisse convenir à des pays allant de l’Argentine à l’Azerbaïdjan, de la Chine au Costa Rica, de la Sierra Leone à la Suède. Souvenons –nous de la plaisanterie sur le professeur qui posait la même question tous les ans mais changeait les réponses. Avec une certaine ironie, on peut dire que cette plaisanterie peut nous inspirer quelques règles de conduite raisonnables ; en réponse à la question : « que devons-nous faire pour notre système de retraites ? » nous devrions réfléchir avant d’offrir une réponse identique à la terre entière (Orszag et Stiglitz, 1999).

## REMERCIEMENTS

Toute ma gratitude va à Henri Sterdyniak pour son encadrement. Travailler sous sa direction a été une expérience inestimable. Je le remercie infiniment pour son enseignement à chaque étape de ce travail, de m'avoir appris à mener une analyse critique, d'avoir été exigeant, d'avoir été, par ses travaux, une source d'inspiration et de m'avoir transmis des valeurs. Je le remercie aussi pour sa confiance, sa disponibilité et sa patience.

Je remercie vivement Florence Legros, Claire El Moudden, Anne Lavigne et Ahmed Laaboudi d'avoir accepté de faire partie du jury de soutenance.

Un grand merci à Gérard Cornilleau pour ses conseils et ses commentaires bienveillants lors de l'exercice de pré-soutenance qui aura été particulièrement profitable.

Je suis reconnaissante envers Esther Benbassat pour son aide et ses encouragements tout au long de ces cinq années.

Je remercie tous les établissements et les personnes qui m'ont accueillie, assuré un soutien matériel ou un accès aux données : le LEDa et l'OFCE en France ; le HCP, la CMR et la DAPS au Maroc.

Je tiens à remercier, pour leurs conseils et leurs orientations, tous les chercheurs avec qui j'ai eu l'occasion d'échanger, en particulier Florence Legros, Ahmed Laaboudi, Isabelle Bensidoun, François Roubaud et Richard Walther.

Merci également à Sophie Méritet pour son soutien, ses conseils et l'opportunité offerte d'effectuer deux séjours à l'Université de Chicago. Je remercie les professeurs de cette institution, Allen Sanderson, Victor Lima et Alicia Menendez pour leur accueil durant ces mois-là, leur temps et les longues discussions que nous avons eues. L'échange, leur vision de l'économie m'ont aussi beaucoup appris.

Parce que l'enseignement constitue aussi une part importante du parcours d'un doctorant, je tiens à remercier ceux qui m'ont fait confiance pour assurer des cours durant ces cinq années, à Paris-Dauphine et à Sciences Po. Merci à Pierre Lévy, à Catherine Samary, à Marcel Drach et à Anne Boring. Faire partie de leurs équipes a été tout autant formateur qu'un véritable plaisir.

Je remercie enfin Patrick Le Floch et Pablo Diaz auprès de qui j'ai reçu mes premiers enseignements en économie à Sciences Po Rennes et qui m'ont donné envie de poursuivre mes études dans cette voie.

Mes parents, à travers leur passion pour leur métier de professeur, m'ont transmis l'envie de le devenir, je les remercie pour leur soutien et pour leurs sacrifices tout au long de mes études.

# SOMMAIRE

ACRONYMES .....	13
INTRODUCTION GENERALE .....	15
<b>CHAPITRE 1 : LES REFORMES DES SYSTEMES DE RETRAITE : UNE REVUE DE LA LITTERATURE .....</b>	<b>26</b>
Introduction .....	27
<b>I- LE DEBAT REPARTITION-CAPITALISATION ET LE CHOIX D'UN SYSTEME DE RETRAITE.....</b>	<b>29</b>
1. Les justifications économiques de l'intervention publique et l'architecture des systèmes de retraite .....	29
1.1. La théorie du cycle de vie et les justifications de l'intervention de l'Etat .....	29
1.2. La décomposition par piliers .....	32
2. Répartition ou capitalisation : le débat théorique .....	37
2.1. L'équilibre et le rendement de la répartition .....	38
2.2. La capitalisation fait-elle mieux que la répartition .....	47
<b>II- LE COUT DE LA TRANSITION.....</b>	<b>55</b>
1. Transition de la répartition à la capitalisation et dynamique intertemporelle de l'économie .....	56
2. Le remboursement de la dette .....	58
<b>III- LE DEBAT DANS LES PED.....</b>	<b>61</b>
1. Principes et conception idéologique.....	61
2. Préconisation d'un système de 3 à 5 piliers par les organisations internationales.....	64
3. Les effets escomptés de la capitalisation dans les PED .....	67
Conclusion .....	70
Bibliographie .....	71

## CHAPITRE 2 : LES EXPERIENCES DE REFORME DES PAYS D'AMERIQUE

<b>LATINE.....</b>	<b>77</b>
Introduction .....	78
<b>I- LA SITUATION PRECEDANT LA REFORME .....</b>	<b>80</b>
1. Une mauvaise gestion de la répartition .....	80
2. Un faible taux de couverture.....	83
3. Des problèmes d'équité intra-générationnelle .....	84
<b>II- LE CONTEXTE D'ADOPTION DES REFORMES ET STRATEGIES PRIVILEGIEES .....</b>	<b>85</b>
1. Le contexte d'adoption des réformes .....	85
2. Les stratégies retenues et éléments de réforme.....	87
2.1. La stratégie de substitution de la capitalisation à la répartition : Chili, Mexique et Bolivie .....	88
2.2. La stratégie de passage à un système à plusieurs piliers : Argentine et Uruguay .....	96
2.3. La stratégie de coexistence de la répartition et de la capitalisation avec choix laissé aux affiliés : Pérou et Colombie .....	100
<b>III- LES RESULTATS DES REFORMES, LA CRISE ET LES NOUVELLES ORIENTATIONS.....</b>	<b>103</b>
1. Les résultats des réformes.....	103
1.1. Une bonne performance des fonds, atténuée par des commissions élevées .....	103
1.2. Une faible densité de cotisations et une quasi-stabilité du taux de couverture et de l'emploi informel .....	110
1.3. Un développement limité des marchés financiers .....	119
1.4. Un coût de transition élevé .....	122
2. Les nouvelles réformes et les nouvelles orientations .....	124
2.1. La réforme des multi-fonds et la poursuite de la stratégie de la capitalisation .....	124
2.2. Le renforcement des piliers de solidarité et la couverture des travailleurs informels .....	126
2.3. La renationalisation et le retour à la répartition .....	128
Conclusion .....	130
Annexes .....	133
Bibliographie .....	139

<b>CHAPITRE 3 : LA REFORME DU SYSTEME DE RETRAITE AU MAROC.....</b>	<b>144</b>
Introduction .....	145
<b>I- L'ARCHITECTURE ET LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DU SYSTEME</b>	
<b>MAROCAIN DES RETRAITES .....</b>	<b>147</b>
1. Quelques repères historiques .....	147
2. Le système actuel.....	149
2.1. Les régimes de base .....	150
2.2. Les régimes complémentaires .....	153
<b>II- LA SITUATION DES RETRAITES ET DES CAISSES DE RETRAITE .....</b>	<b>154</b>
1. La situation des retraités .....	154
1.1. Le niveau des pensions et les inégalités entre les régimes de base obligatoires .....	154
1.2. Les règles de revalorisation et la baisse du pouvoir d'achat des retraités .....	158
1.3. L'impôt sur le revenu des retraités .....	159
1.4. Des retraités sans pension .....	161
2. La situation des caisses de retraite.....	163
2.1. La situation démographique et le <i>papy boom</i> de la fonction publique.....	163
2.2. Un problème de déséquilibre financier à court terme limité au régime des fonctionnaires .....	168
2.3. La gestion des réserves .....	172
3. Les projections .....	173
<b>III- UNE CRTIQUE DU SCENARIO DE REFORME PRIVILEGIE.....</b>	<b>178</b>
1. Les réformes paramétriques.....	178
2. Les réformes structurelles .....	181
Conclusion .....	185
Annexes .....	187
Bibliographie .....	209

## **CHAPITRE 4 : L'EMPLOI INFORMEL ET L'EXTENSION DE LA COUVERTURE**

<b>RETRAITE</b> .....	<b>211</b>
Introduction .....	212
<b>I- LES PED PEUVENT-ILS FORMALISER LEUR ECONOMIE ? UNE REVUE DE LA LITTERATURE</b> .....	<b>214</b>
1. Caractérisation de l'informel : les définitions et les facteurs explicatifs .....	214
2. L'informel dans le monde : faits stylisés .....	217
3. Faut-il formaliser l'économie et comment s'y prendre ?.....	230
<b>II- LES CARACTERISTIQUES ET LES DETERMINANTS DE L'EMPLOI INFORMEL AU MAROC</b> .....	<b>232</b>
1. Présentation générale des données et de l'étude .....	235
1.1. L'étude des caractéristiques et des déterminants de l'emploi informel .....	235
1.2. L'étude de la satisfaction dans l'emploi .....	236
1.3. L'étude des revenus dans le secteur informel .....	236
2. Analyse de l'emploi informel .....	238
2.1. Qui est dans l'emploi informel ? .....	238
2.2. Où trouve-t-on le plus d'emplois informels ? .....	242
2.3. Quels facteurs influent sur la probabilité d'occuper un emploi informel ? .....	247
2.4. Autres enseignements .....	250
3. Analyse de la satisfaction dans l'emploi.....	255
3.1. Méthodologie et brève revue de la littérature .....	255
3.2. Résultats .....	257
4. Analyse des revenus dans le secteur informel .....	262
4.1. Présentation des données et de la méthodologie .....	262
4.2. Résultats .....	263
5. Bilan et implications en termes de politiques publiques.....	268
<b>III- A-T-ON DES RAISONS DE CROIRE QUE LA SITUATION DE L'EMPLOI CHANGERA A MOYEN LONG TERME ?</b> .....	<b>272</b>
1. La trajectoire de croissance et la structure de l'emploi .....	272
1.1. Une croissance faible et volatile .....	273
1.2. Des emplois peu qualifiés .....	276
2. La stratégie économique de long terme et les politiques de l'emploi .....	279
2.1. Stimuler l'investissement pour créer de l'emploi .....	279

2.2.L'absence de politique volontariste de formalisation de l'emploi .....	287
Annexes .....	290
Bibliographie .....	312

## **CHAPITRE 5 : LA PAUVRETE DES PERSONNES AGEES ET LA CREATION**

### **D'UNE PENSION DE SOLIDARITE..... 319**

Introduction .....	320
--------------------	-----

#### **I- L'EXPERIENCE DE LA PENSION DE SOLIDARITE DANS LES PED ..... 321**

1. Comment les travailleurs informels préparent-ils leur retraite ? .....	321
2. L'impact et le coût de la pension de solidarité .....	325
3. Le problème du ciblage de la population éligible à la pension de solidarité .....	331

#### **II- COMMENT VIVENT LES PERSONNES AGEES AU MAROC ? ..... 333**

1. Présentation des données et de la méthodologie .....	336
2. Les résultats .....	339
2.1.La composition et le niveau de vie des ménages .....	339
2.2.Les sources de revenu des personnes âgées et la place de la pension de retraite.....	344
3. La pension de solidarité au Maroc : micro-simulations .....	347
4. Bilan et implications en termes de politiques publiques .....	348

Annexes .....	351
---------------	-----

Bibliographie .....	362
---------------------	-----

### **CONCLUSION GENERALE ..... 366**

### **RESUME..... 371**

## ACRONYMES

AFAP : *Administradora de Fondos de Ahorro Previsional*, Sociétés de gestion des fonds de pension (Uruguay)

AFJP : *Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones*, Sociétés de gestion des fonds de pension (Argentine)

AFORE : *Administradoras de Fondos para el Retiro*, Sociétés de gestion des fonds de pension (Mexique)

AFP : *Administradoras de Fondos de Pensiones*, Sociétés de gestion des fonds de pension (Bolivie, Chili, Colombie, Pérou)

AIOS : *Asociación Internacional de Organismos de Supervision de Fondos de Pensiones*, Association Internationale des Organismes de Supervision des Fonds de Pension

ALENA : Accord de Libre-Echange Nord-Américain

AMO : Assurance Maladie Obligatoire (Maroc)

ANSES : Administration Nationale de Sécurité Sociale (Argentine)

BID : Banque Interaméricaine de Développement

BIT : Bureau International du Travail

BONOSOL : *Bono Solidario*, Pension universelle de solidarité (Bolivie)

BTP : Bâtiment et Travaux Publics

CBO : *Congressional Budget Office*, Bureau du Budget du Congrès américain

CDG : Caisse de Dépôt et de Gestion (Maroc)

CERED : Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (Maroc)

CIMR : Caisse Interprofessionnelle Marocaine des Retraites (Maroc)

CIT : Conférence Internationale sur le Travail

CMR : Caisse Marocaine des Retraites (Maroc)

CNSS : Caisse Nationale de Sécurité Sociale (Maroc)

DAPS : Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (Maroc)

DH : Dirhams marocains

EBE : Excédent Brut d'Exploitation

EISF : Emploi informel dans le secteur formel

EISI : Emploi informel dans le secteur informel

ENPA : Enquête nationale sur les personnes âgées

ENVM : Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages

FIAP : Fédération Internationale des fonds de pension

FCP : Fonds Commun de Placement

FMI : Fonds Monétaire International

HCP : Haut Commissariat au Plan

IEG : *Independent Evaluation Group*

IDE : Investissements Directs Etrangers

INFONAVIT : *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores,*

MENA : *Middle East and North Africa,* Afrique du Nord-Moyen-Orient

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Economiques

OCP : Office Chérifien des Phosphates (Maroc)

OIT : Organisation Internationale du Travail

OMS : Organisation Mondiale de la Santé

PAS : Plan d'Ajustement Structurel

PED : Pays en Développement

PMT : *Proxy means test*

RCAR : Régime Collectif d'Allocation de Retraite (Maroc)

SICAV : Société d'Investissement à Capital Variable

SMIG : Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (Maroc)

TNS : Travailleurs non salariés

TRI : Taux de Rendement Implicite

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

UPI : Unité de production informelle

WDI : *World Development Indicators,* base de données de la Banque mondiale

# Introduction générale

Dans *World Pension Revolution* (2001), José Piñera, l'artisan de la privatisation du système de retraite au Chili, affirme que la capitalisation a réglé le problème du financement des pensions de retraite. Il parle de changement de paradigme et de révolution économique, sociale et culturelle, ayant permis le passage d'un système où les travailleurs dépendent de l'Etat auquel ils versent leurs cotisations, à un système où ils sont libres et propriétaires d'un capital, qu'ils contrôlent eux-mêmes. Mais en réalité, au Chili comme dans les autres pays en développement, les régimes par capitalisation n'assurent pas à tous les retraités un revenu suffisant. L'emploi informel y est important, les régimes de retraite ne couvrent donc qu'une partie de la population. Parmi les affiliés au système, beaucoup ont des carrières courtes et discontinues qui ne leur ouvrent pas le droit à une pension viagère suffisante pour les protéger de la pauvreté. Ils sont du reste exposés au risque financier, leur niveau de revenu à la retraite dépend du capital accumulé et de la performance des fonds de pension. Il peut donc être très faible si leur départ à la retraite suit une période d'effondrement de la valeur des actifs financiers comme cela a été le cas notamment avec la crise de 2007-2008.

La réforme chilienne a fait l'objet d'une littérature économique abondante. De nombreuses analyses ont été menées par des universitaires et des institutions internationales. La Banque mondiale notamment, s'inspire dans les années 1990, de l'expérience du Chili et recommande aux pays en développement de suivre ce modèle, de fermer progressivement les régimes de retraite publics par répartition et de mettre en place des systèmes à plusieurs piliers, dominés par des régimes privés de capitalisation. Dans ses rapports *Averting Old Age crisis* (1994) et *Old-Age income support in the 21<sup>st</sup> century* (Holzmann et Hinz, 2005), la Banque estime que les systèmes de retraite financés par répartition sont coûteux, menacés par les évolutions

démographiques et exposés au risque politique. Elle y oppose le financement par capitalisation et construit son raisonnement en s'appuyant sur les travaux des économistes libéraux qui traitent de la réforme des systèmes de retraite (Feldstein, 1974 ; Auerbach et Kotlikoff, 1984 ; Wise, 1985 ; Kotlikoff et Wise, 1987) mais aussi sur les travaux spécifiques aux PED notamment sur les liens entre les taux de cotisation et l'emploi informel (de Soto, 1989 et 2000 ; Lewis, 2004 ; Maloney, 2004). Selon les partisans de la capitalisation, ce mode de financement offrirait aux affiliés un meilleur rendement de leur placement retraite, leur permettant d'obtenir le même niveau de pension avec un moindre taux de cotisation, tout en les protégeant du risque politique. En même temps ils seraient plus efficaces à l'échelle macroéconomique. D'une part, l'accumulation du capital, géré par des fonds de pension, permettrait une hausse du taux d'épargne nationale, un développement des marchés financiers, stimulant ainsi l'investissement et la croissance. D'autre part, la baisse des taux de cotisation réduirait le coût du travail et ferait reculer l'emploi informel.

Entre son rapport de 1994 et la crise de 2007, la Banque mondiale, en apportant son soutien technique et financier (IEG, 2006), accompagne ainsi la réforme des systèmes de retraite dans une vingtaine de pays d'Amérique latine et d'Europe de l'est qui passent d'un système par répartition à un système à plusieurs piliers.

Les critiques des fondements théoriques de ce type de réforme émergent dès la publication du rapport de 1994 (Orszag et Stiglitz, 1999 ; Breyer, 2001 ; Barr, 2002 ; Diamond, 2002 ; Barr et Diamond, 2009), et sont au fur et à mesure confortées par les résultats observés dans les pays réformés, qui s'écartent des effets escomptés, surtout après la crise financière et économique. Vingt ans après *Averting Old-Age crisis*, les systèmes qui fonctionnent par répartition dans les pays développés ne se sont pas effondrés malgré le vieillissement démographique. Les PED qui sont passés à la capitalisation ont des difficultés à couvrir leurs travailleurs et à protéger les personnes âgées de la pauvreté. Ni l'emploi informel, ni la pauvreté des personnes âgées n'ont reculé et les effets de la crise économique sur l'emploi rendent d'autant plus urgente la nécessité de mettre en place d'autres dispositifs de protection. Certains pays reviennent sur les réformes adoptées ou complètent leur système de retraite par un pilier non-contributif.

Plus globalement, les PED ont des difficultés, même en période de forte croissance, à créer suffisamment d'emplois décents assurant aux travailleurs un niveau de vie correct et une protection contre les risques sociaux. L'Organisation Internationale du Travail estime

qu'environ 5,1 milliards de personnes, soit 75% de la population mondiale, n'ont pas accès au système de sécurité sociale (OIT, 2011). Les personnes âgées sont contraintes de poursuivre leur activité jusqu'à un âge avancé et deviennent dépendantes du soutien de leur famille lorsqu'ils ne peuvent plus travailler. Souvent, ce soutien repose sur leurs enfants qui eux-mêmes occupent des emplois informels faiblement rémunérés. L'absence de dispositif public d'assistance aux personnes âgées fait qu'une partie d'entre elles et de leur famille, vit sous le seuil de pauvreté. En 2012, à l'occasion de sa Conférence annuelle sur le Travail, l'OIT pose les bases du « socle de protection sociale » (recommandation 202). Il s'agit de garantir à tous un accès aux services sociaux et une sécurité du revenu pour protéger les individus et les rendre autonomes tout au long de leur vie. De plus, à l'échelle macro-économique, la protection sociale est un stabilisateur automatique qui permet, à la suite d'un choc, de maintenir la demande globale à un certain niveau. Dans ce contexte, nombre de pays s'engagent à adopter le « socle de protection sociale » et certains d'entre eux étudient la possibilité de créer une pension de solidarité.

Lorsque nous avons démarré ce travail de thèse, la Banque mondiale encourageait les pays de la région Afrique du Nord-Moyen-Orient (MENA) à réformer leurs systèmes de retraite et à remplacer leurs systèmes publics gérés en répartition, par des systèmes à plusieurs piliers dont un financé par capitalisation. Elle établit dans son rapport *Pensions in the Middle East and North Africa, Time for change* (Robalino, 2005), un diagnostic et des projections pour les 19 pays de la région et estime que la situation démographique et financière des régimes impose une réforme urgente.

Elle cite le Maroc en particulier, comme étant le pays qui a le mieux compris la nécessité et l'urgence d'adopter la structure à plusieurs piliers. La Banque est en effet partie prenante au débat et au processus de réflexion lancé au Maroc au début des années 2000, et la perspective de voir le Maroc passer à un système à plusieurs piliers, était vue comme une opportunité de créer une dynamique de réforme dans la région. Mais le processus de réflexion et le travail d'audit des régimes a été lent. Entre temps, la crise financière a décrédibilisé l'option de la capitalisation. La crise économique, les tensions sociales et l'instabilité dans la région MENA ont entamé la faisabilité politique de ce type de réforme. En 2012, le Maroc a choisi de maintenir le fonctionnement par répartition et de mener deux réformes en deux temps, paramétrique d'abord pour rétablir l'équilibre financier des caisses de retraite, puis structurelle visant notamment à unifier les régimes. La Banque mondiale admet que

l'introduction de la capitalisation n'est plus une priorité (Banque mondiale, 2012) et se retire du processus.

Les réformes proposées ne sont cependant pas suffisantes et des problématiques majeures sont occultées du débat. La prise de décision par la commission tripartite s'est principalement appuyée sur les travaux et les orientations d'un cabinet français d'actuariat (Actuaria, 2010), sur l'avis d'experts du BIT (BIT, 2011) et sur les recommandations de la Cour des comptes (Cour des comptes, 2013). Mais dans ces rapports officiels, la question des retraites est traitée uniquement d'un point de vue actuariel et comptable. Ils concluent que le système n'est pas viable financièrement car il est trop généreux et son équilibre est mis à mal par le nombre de retraités qui croît plus vite que le nombre de cotisants. D'où la nécessité selon eux de mener une réforme avec pour principal objectif de rétablir l'équilibre financier pour les dix prochaines années.

Pourtant, le problème n'est pas uniquement comptable et lié au vieillissement, pouvant être résolu en arbitrant entre une augmentation des taux de cotisations, un report de l'âge de départ ou une baisse du taux de remplacement. Comme dans les autres PED, le principal problème est que le système en place n'assure pas à tous un revenu suffisant. L'emploi informel est dominant et les carrières dans l'emploi formel privé sont courtes et discontinues. Le système de retraite ne couvre ainsi qu'une minorité et ne protège pas tous les affiliés de la pauvreté. Il ne bénéficie pas par ailleurs à tous les affiliés de la même manière, il est mal calibré et par certains aspects, injuste. Il y a peu d'éléments dans les rapports officiels sur la situation des retraités, sur le niveau des pensions effectivement perçues et sur la pauvreté des personnes âgées. La question de l'extension de la couverture est à peine abordée. Sans étude spécifique à l'appui, les rapports officiels attribuent le faible taux de couverture de la population active occupée à la taille du secteur agricole et à l'absence de régimes pour les non-salariés ; et concluent que la création de régimes spécifiques permettraient d'augmenter le taux de couverture (avis partagé par la Banque mondiale dans Robalino, 2005 ; Angel-Urdinola et Tanabe, 2012 et Banque mondiale, 2012).

Sur ces questions de taux de couverture et de pauvreté des personnes âgées au Maroc, les travaux académiques sont très récents et limités par le difficile accès aux données. Dupuis et *al.* (2008 et 2011) et Dkhissi (2012) ont travaillé sur la réforme des systèmes de retraite au Maghreb et sur l'impact des systèmes de retraite sur la pauvreté des personnes âgées. Une

enquête nationale sur les personnes âgées est conduite en 2006 par le Haut Commissariat au Plan (HCP) et a donné lieu à la réalisation d'une étude par des chercheurs marocains (CERED, 2006). Ces travaux concluent que les personnes âgées ne sont pas plus pauvres que les autres catégories de la population.

- **L'objet de la thèse**

L'objet de la thèse est d'étudier plus précisément ces deux axes qui sont peu traités par les études et absents des réformes proposées, à savoir l'efficacité du système à assurer aux affiliés un niveau de revenu suffisant à la retraite ; et l'extension de la couverture aux travailleurs informels et aux personnes âgées non couvertes. Ce travail a pour objectif de contribuer au débat en cours au Maroc, en tirant les leçons des expériences des PED et en apportant des éléments nouveaux par rapport aux évaluations passées et aux suggestions sur la table.

La thèse se déroule en deux parties.

La première partie est consacrée à la compréhension des enjeux et des implications des différentes réformes structurelles et en particulier celles du passage de la répartition à la capitalisation. Elle examine les réformes menées dans 7 PED et fait un bilan des résultats qui peut éclairer les choix à opérer pour réformer le système de retraite au Maroc. Elle s'appuie notamment sur la base de données *AIOS* des fonds de pension d'Amérique latine.

La deuxième partie est consacrée au Maroc. Elle analyse le système de retraite en place ; montre que les réformes proposées sont insuffisantes pour améliorer la situation des retraités et des populations non couvertes ; et propose d'autres pistes de réforme.

Nous réalisons deux études empiriques à partir des données individuelles de l'enquête nationale sur l'emploi de 2009, de l'enquête sur le secteur informel de 2007 et de l'enquête nationale sur le niveau de vie des ménages de 2006, toutes les trois conduites par le HCP. Ces bases de données n'avaient encore jamais été exploitées pour étudier la question des retraites. Le traitement des données permet ainsi de mieux comprendre les raisons d'être de l'emploi informel au Maroc, d'en déterminer l'ampleur, les caractéristiques et les déterminants. Il permet aussi d'appréhender les conditions de vie des personnes âgées et de mesurer leur niveau de pauvreté. Les résultats donnent des indications sur les réformes à adopter pour

élargir la couverture aux travailleurs informels et répondent à la question de l'opportunité de créer une pension de solidarité financée par l'impôt.

- **Plan de thèse**

Plus précisément, ce travail est structuré en 5 chapitres.

Le chapitre 1 est une revue de la littérature théorique consacrée à la réforme des systèmes de retraite. Il reprend d'abord les principaux arguments du débat répartition-capitalisation en examinant les conditions de viabilité des régimes par répartition et les conditions auxquelles la capitalisation serait plus avantageuse. Il explique ensuite la question du coût de la transition d'un mode de financement à l'autre. Il décrit enfin la stratégie de réforme encouragée par la Banque mondiale dans les PED et ses limites. Cette revue de la littérature permet de relativiser d'un point de vue théorique, les effets positifs escomptés de la capitalisation et l'idée selon laquelle les régimes financés par répartition ne seraient pas viables. Elle permet également de comprendre que les difficultés financières des régimes dans les PED ne sont pas inhérentes au financement par répartition ni liées à un choc démographique brutal mais le résultat d'une mauvaise gestion de la répartition, (des promesses trop généreuses, des paramètres des régimes qui n'ont pas été progressivement ajustés et des réserves placées à taux faibles ou utilisées à d'autres fins) et à une faible couverture de la population. Le passage à un système à plusieurs piliers qui nécessite des compétences de régulation et de bonne gouvernance ne fait, au mieux, que déplacer le problème.

Le chapitre 2 est une étude de cas de pays d'Amérique latine ayant mené des réformes de passage de la répartition à la capitalisation. Il évalue ces réformes en confrontant les résultats observés aux effets escomptés. Les pays choisis sont le Chili, le Mexique, la Bolivie, l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie et le Pérou. Les trois premiers ont substitué la capitalisation à la répartition ; les deux suivants ont maintenu un pilier par répartition et introduit un pilier par capitalisation ; les deux derniers ont créé un système par capitalisation sans fermer le système par répartition et en laissant le libre choix aux travailleurs. Malgré la diversité des situations macroéconomiques et les différences de stratégie de réforme adoptée, les résultats convergent et montrent les limites du passage à un système par capitalisation, coûteux et inefficace pour assurer aux affiliés un revenu correct à la retraite. En effet, en dépit

d'une bonne performance financière des fonds de pensions (autour de 9%) les pensions versées sont faibles. Cela s'explique par un marché du travail largement informel, des carrières courtes et discontinues et des salaires faibles qui ne permettent pas aux affiliés d'accumuler un capital suffisant, lequel est par ailleurs réduit par des frais de gestion élevés. La crise de 2007 affecte le rendement des fonds, plus ou moins fortement en fonction de la structure du portefeuille et pénalise ceux qui sont proches de l'âge de liquidation de la retraite. En outre, contrairement à ce qui était attendu par les défenseurs de ces réformes, il n'y a pas eu de recul spontané de l'emploi informel malgré la baisse des taux de cotisation. Ni l'affiliation obligatoire des salariés, ni l'affiliation volontaire des travailleurs indépendants n'ont permis l'extension de la couverture. Ces expériences montrent ainsi que la protection des travailleurs informels ne peut pas passer par la capitalisation.

Le chapitre 3 présente le système de retraite au Maroc, analyse la situation des retraités et la situation financière des régimes et fait une évaluation critique des réformes paramétrique et structurelle proposées. Le principal problème du système de retraite au Maroc est qu'il ne garantit pas à tous les travailleurs un revenu suffisant à la retraite. Il couvre une faible part de la population active occupée et il couvre inégalement les salariés du secteur public et les salariés du secteur privé.

Les résultats montrent que les pensions versées aux retraités du secteur privé sont faibles en raison à la fois de la faiblesse des salaires et de la faible densité de cotisation, lesquelles sont en partie liées au phénomène de sous-déclaration des salaires et de la durée d'activité. Les pensions versées aux retraités du secteur public sont correctes, proche du revenu des actifs. Mais les promesses généreuses faites par le passé et la dégradation rapide du rapport démographique dans la fonction publique liée à la politique de recrutement de l'Etat menacent la viabilité financière du principal régime du secteur public.

L'analyse du système actuel permet de conclure que les réformes proposées sont insuffisantes. La réforme paramétrique se limite au régime des fonctionnaires. Elle a pour objectif de rétablir l'équilibre financier mais elle risque de fortement pénaliser les actifs proches de la retraite en 2014. Elle ne prend pas en compte l'impact qu'auront les changements de paramètres, ni sur les conditions de travail des salariés les plus âgés ni sur le taux de remplacement dont ils pourront bénéficier. Les réformes proposées ne prévoient pas de modification des paramètres du régime de base, qui pourtant sont mal calibrés. Elles ne traitent pas la question de la sous-déclaration ni celle de la revalorisation des pensions. Le

régime de base continuera donc à servir des pensions insuffisantes. Enfin, elles n'apportent pas de solution crédible pour l'extension de la couverture au reste de la population.

Le chapitre 4, est consacré à la problématique des travailleurs non couverts par les systèmes de retraite. Les solutions de couverture à mettre en place dépendent des caractéristiques des travailleurs informels, d'où la nécessité d'en faire une analyse détaillée et d'identifier les différents segments afin de déterminer si l'emploi informel est en majorité subi ou choisi. Une revue de littérature sur l'emploi informel est suivie d'une étude micro-économétrique en trois étapes, à partir des données de l'enquête sur l'emploi de 2009 et de l'enquête sur le secteur informel de 2007. La première étape dresse un portrait de l'emploi informel au Maroc à travers une analyse descriptive et une estimation des facteurs qui influent sur la probabilité d'occuper un emploi informel. La deuxième étape cherche, à travers la mesure de la satisfaction dans l'emploi, à déterminer si l'emploi informel est en majorité subi ou choisi. La troisième étape se concentre sur les revenus des travailleurs indépendants pour évaluer la capacité contributive de cette catégorie de travailleurs.

Les résultats indiquent que l'emploi informel domine, il représente 82% de l'emploi total et 71% de l'emploi non-agricole. Il ne s'explique pas uniquement par la taille du secteur agricole et la part d'emploi indépendant dans l'emploi total car 52% de l'emploi informel hors agriculture est salarié. Les résultats mettent en valeur l'hétérogénéité de l'emploi informel qui semble être largement subi et non pas le résultat d'un comportement d'évasion de la part des travailleurs. Ils permettent de conclure que la simple création de régimes pour les indépendants ne résoudra au mieux, qu'une partie du problème et au pire, ne changera rien au taux de couverture et à l'ampleur de l'emploi informel.

Le chapitre s'achève sur une analyse de la stratégie de développement de long terme du Maroc et une analyse du chômage afin de démontrer qu'il y a peu de raisons de croire que la situation de l'emploi changera radicalement à moyen-long terme et qu'il faut donc envisager la couverture des travailleurs informels en dehors du système actuel.

Le chapitre 5, étudie la question de la pauvreté des personnes âgées et de la création d'une pension de solidarité. La première section est une revue des expériences des pays qui ont créé une pension non-contributive financée par l'impôt. Elle examine les effets sur la pauvreté et sur les conditions de vie des ménages et donne un aperçu du coût pour les finances publiques. La deuxième section est une étude du niveau de vie et des sources de revenus des personnes

âgées au Maroc. Elle analyse la structure des ménages et compare le niveau de pauvreté et les conditions de vie des personnes âgées couvertes par le système de retraite avec celles des personnes qui ne reçoivent pas de pensions. Elle s'achève sur des micro-simulations de l'impact qu'aurait la mise en place d'une pension de solidarité. Les résultats indiquent notamment que la cohabitation intergénérationnelle est forte (un ménage sur 3 compte au moins une personne âgée et 82% des personnes âgées vivent sous le même toit qu'au moins un de leurs enfants) ; et que le taux de pauvreté des ménages où vivent les personnes âgées est plus élevé que pour les autres mais que l'intensité de la pauvreté est faible. En lien avec ces caractéristiques, les micro-simulations permettent de conclure que la création d'une pension de solidarité qui cible les ménages où vivent les personnes âgées les plus pauvres permettrait d'élever un nombre important de ménages au dessus du seuil de la pauvreté pour un coût inférieur à 0,5% du PIB.

## **BIBLIOGRAPHIE**

**Actuaria, 2010**, « Rapport final de l'étude, synthèse des travaux », *Rapport proposé à la Commission technique*, 2 août

**Angel-Urdinola, D.F., Tanabe K., (2012)**, "Micro-determinants of Informal employment in the MENA Region", *SP Discussion paper 12001, The World Bank*

**Auerbach A., Kotlikoff L., (1984)**, "Social Security and the Economics of the Demographic Transition", in Aaron H.J., Burtless G., "Retirement and Economic Behavior: Studies in social economics series, Brookings institution

**Banque mondiale, (2012)**, « Ciblage et protection sociale, Note d'orientation stratégique », *Groupe secteurs sociaux, Moyen-Orient et Afrique du Nord*

**Barr N., (2002)**, "Reforming pensions: myths, truths and policy choices", *International Social Security Review*, Vol. 55, No. 2.

**Barr N., Diamond P., (2009)**, "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions", *International Social Security Review*, Vol.62

**Breyer F., (2001)**, "Why Funding is not a Solution to the "Social Security Crisis", *IZA Discussion paper series*, N° 328

**CERED – Centre d’Etudes et de Recherche Démographique, (2006)**, « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », *HCP*

**Cour des comptes, (2013)**, « Rapport sur le Système de retraite au Maroc. Diagnostic et propositions de réformes », *Cour des comptes, Royaume du Maroc*

**Soto H. De, (1989)**, « The other path: the invisible revolution in the third world », *Harper and Row, New York*

**De Soto H., (2000)**, “The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere”, Bantam Press

**Diamond P., (2002)**, « Social security reform », *Oxford, Oxford University Press*

**Dkhissi I., (2012)**, « Niveau de vie de la population âgée au Maroc : essai de construction d’une échelle d’équivalence avec personnes âgées », *Thèse de Doctorat, Université de Caen Basse-Normandie et Université Mohammed V de Rabat*

**Dupuis J.-M., El Moudden C., Petron A., (2008)**, « Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse », *Rapport pour la MIRE, Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité*

**Dupuis J.-M., El Moudden C., Hammouda N.E., Petron A., Ben Braham M., Dkhissi I., (2011)**, “L’impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie des personnes âgées au Maghreb », *Economie et Statistiques n°441-442*

**Feldstein M., (1974)**, “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation”, *The Journal of Political Economy, Vol.82, N°5 (Sep.-Oct), 905-926*

**Feldstein M., (1998)**, “Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?”, in *Privatizing Social Security, Chicago University Press*

**Holzmann R., Hinz R., (2005)**, “Les régimes de retraite au 21<sup>e</sup> siècle. Perspective internationale sur les systèmes de retraite et leurs réformes”, *Banque mondiale*

**Independent Evaluation Group, (2006)**, « Pension reform and the development of pension systems. An evaluation of World Bank assistance », *The World Bank*

**Kotlikoff L., Wise D., (1987)**, “The incentive effects of private pension plans”, in *Bodie Z., Shoven J., Wise D., “Issues in Pension Economics”, University of Chicago Press*

**Lewis W.A., (2004)**, “The Power of Productivity: Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability”, *University of Chicago Press*

**Maloney W., (2004)**, « Informality revisited », *The World Bank*

**OIT, (2011)**, “Socle de protection sociale pour une mondialisation juste et inclusive », *Rapport du groupe consultatif présidé par Michelle Bachelet, mise en place par le BIT avec la collaboration de l’OMS, BIT, Genève*

**Orszag P., Stiglitz J., (1999)**, “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, *presented at the conference on « New ideas about old age security » The World Bank*

**Piñera J., (2001)**, “Liberating workers: The World Pension Revolution”, *Cato’s letters n°15, Cato Institute, Washington D.C.*

**Robalino D., (2005)**, « Pensions in the Middle East and North Africa. Time for Change”, *The World Bank*

**The World Bank (1994)**, « Averting Old-Age crisis: policies to protect the old and promote growth », *Policy Research Report, the World Bank*

**Wise D., (1985)**, “Pensions, Labor, and Individual Choice”, *University of Chicago Press for the NBER*

## **Chapitre 1 :**

# **Les réformes des systèmes de retraite : une revue de la littérature**

## Introduction

Dans *Capitalism and Freedom* (1962), Milton Friedman estime que la liberté doit être laissée à chacun de disposer de ses revenus et d'effectuer un arbitrage travail-loisirs en fonction de ses préférences. Il qualifie les systèmes de retraite d'intrusion à grande échelle dans la vie privée des individus<sup>2</sup>.

De nombreux articles de la littérature montrent néanmoins que l'individu laissé seul, n'a pas la capacité d'épargner suffisamment pour ses vieux jours, sous-estimant l'effort nécessaire ; de plus, un placement d'une durée moyenne de plus de 30 ans est obligatoirement risqué. D'où la nécessité d'une intervention de l'Etat, fournissant un filet de sécurité à ceux dont la carrière ne permet pas de s'assurer un niveau de vie suffisant à la retraite, rendant obligatoire la cotisation à un système de retraite et organisant son fonctionnement.

Les systèmes de retraite se sont progressivement construits dans les différents pays sur la base d'une histoire sociale et de logiques économiques différentes. Palier (2003), Clark *et al.* (2003), Bozio (2006) et Poteraj (2008) reviennent sur la construction historique des systèmes des grands pays industriels. Des premiers régimes professionnels et des premiers systèmes reposant sur les logiques bismarckienne de l'assurance ou beveridgienne de la solidarité, sont nés une multitude de régimes qui se sont juxtaposés et qui donnent lieu aujourd'hui à des systèmes hybrides à plusieurs piliers, répondant aux deux objectifs de lutte contre la pauvreté des personnes âgées et de remplacement du revenu d'activité. Dans les pays développés, l'importance relative de chaque pilier (au nombre de cinq dans certains pays comme la France ou l'Allemagne), reflète le modèle et l'héritage dans lequel s'inscrit le système de retraite. Dans la plupart des pays en développement (PED), le seul pilier existant est le pilier professionnel par répartition ne couvrant qu'une part limitée de la population (les salariés du secteur public et du secteur privé formel). Rares sont les PED qui ont un pilier de solidarité. Les piliers par capitalisation, obligatoires ou facultatifs, importants dans les pays anglo-saxons, ont quant à eux été mis en place dans une vingtaine de PED à partir de la décennie 90 sous l'impulsion de la Banque mondiale. Dans son rapport *Averting the Old-Age crisis* (1994), la Banque préconise en effet, à la fois pour les PED et pour les pays de l'OCDE, un système de retraite à 3 piliers dominé par la capitalisation, censé protéger les régimes de retraite des évolutions démographiques, assurer leur viabilité financière et une couverture plus large, augmenter l'épargne et développer les marchés financiers et par là soutenir l'investissement et la croissance.

Ce rapport s'inscrit dans un long débat, ouvert aussi dans les pays développés. Plusieurs conceptions se sont confrontées donnant lieu à une vaste littérature théorique traitant des avantages et des

---

<sup>2</sup> « large scale invasion into the personal lives of a large fraction of the nation » in *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press p.182.

inconvénients du financement par répartition ou par capitalisation des régimes de retraite obligatoires. Ce débat s'est principalement articulé autour de l'analyse du rendement dont bénéficient les assurés, de l'exposition des régimes aux différents risques, de l'équité de l'un et l'autre mode de financement, des effets macroéconomiques sur l'épargne, le marché du travail et les marchés financiers et du coût de transition de la répartition à la capitalisation.

Le présent chapitre est une revue de cette littérature théorique sur la réforme des systèmes de retraite. Il traite, dans une première section, des aspects théoriques de ce débat répartition-capitalisation en mettant principalement l'accent sur les conditions de viabilité des régimes par répartition qui doivent faire face aux évolutions démographiques, ainsi que sur les conditions auxquelles la capitalisation serait plus avantageuse. La deuxième section est consacrée à la question du coût de la transition de la répartition à la capitalisation. Le fait de fermer la répartition et de passer à la capitalisation nécessite en effet le remboursement des droits passés. Ce coût est à prendre en compte et peut annuler les avantages tirés de la capitalisation lorsqu'ils existent. Enfin, la troisième section reprend ce débat répartition-capitalisation pour le cas des PED, où la Banque mondiale a encouragé la stratégie d'abandon progressif de la répartition au profit d'un système à plusieurs piliers, dominé par la capitalisation. Ce débat tient compte de certains aspects spécifiques aux PED, qui ont en commun un marché du travail largement informel, des marchés financiers faiblement développés et une gouvernance fragile.

## I- Le débat Répartition-Capitalisation et le choix d'un système de retraite

### 1. Les justifications économiques de l'intervention publique et l'architecture des systèmes de retraite

#### 1.1. La théorie du cycle de vie et les justifications de l'intervention de l'Etat

##### *La théorie du cycle de vie*

Pour faire face au risque vieillesse et en l'absence d'un système collectif de retraite, les individus adoptent un certain comportement en matière d'épargne que Brumberg et Modigliani (1954) formalisent par la théorie du cycle de vie. Cette théorie se situe dans la pensée néoclassique de l'affectation intertemporelle des revenus, où l'individu est un agent rationnel qui établit un plan de consommation sur l'ensemble de sa vie. L'épargne est donc, dans ce cadre d'analyse, une consommation différée dans le temps. Dans sa formulation la plus simple, la théorie du cycle de vie ne prend pas en compte l'incertitude quant à la durée de vie et quant aux revenus futurs.

Un individu cherche à lisser sa consommation durant toute sa vie alors que ses revenus diffèrent dans le temps. Les flux d'endettement et d'épargne permettent de lisser la consommation dans le temps.

On distingue ainsi trois étapes principales dans la vie de l'individu : la jeunesse (A) où l'individu consomme mais a peu de revenu, la période de pleine activité (B) où il perçoit un revenu relativement important, puis la période (C) où, il s'arrête de travailler et perd donc son revenu d'activité. Pour avoir un niveau de consommation équivalent durant les trois périodes, il doit répartir les revenus perçus durant la période B sur les 3 périodes. En d'autres termes, il doit épargner durant la période d'activité pour financer la consommation des deux autres<sup>3</sup>.

Le comportement d'épargne varie au cours de la période d'activité elle-même. Au départ, l'individu s'endette, notamment pour acquérir un logement, puis son épargne est affectée au remboursement de son emprunt. Une fois l'emprunt remboursé, il est en mesure de dégager une épargne qui lui permettra une consommation différée pendant sa retraite.

Ainsi, en l'absence d'un système collectif de retraite, chaque individu doit faire deux choix. Le premier est celui du montant de son épargne. Le second est celui de l'âge auquel il souhaite arrêter de travailler. Il réalise le lissage inter-temporel de sa consommation en procédant à un arbitrage activité-retraite (revenu-loisir). Il peut opter pour un temps de loisir plus important, partir à la retraite plus tôt et accepter un revenu global plus faible puisqu'il doit augmenter son taux d'épargne et déplacer une

---

<sup>3</sup> Barro (1974) complète ensuite cette théorie en expliquant que le montant de la désépargne est inférieur à celui de l'épargne car les parents, préoccupés bien-être de leurs enfants, sont soucieux de leur transmettre un héritage.

partie de sa consommation de la période B à la période C. Il peut au contraire opter pour un revenu global plus élevé, et choisir alors de travailler plus longtemps.

L'individu peut alors gérer lui-même son épargne, comme il peut recourir volontairement à un plan d'épargne géré par une institution financière (banque, assurance, fonds de pension). Cette deuxième option présente théoriquement l'avantage de rendements plus élevés par le biais de la diversification des placements. Pour un même objectif de consommation, le besoin d'épargne est de ce fait plus faible. Mais la gestion par une institution financière entraîne aussi des frais supplémentaires.

La gestion individuelle ne permet pas d'effacer le risque de sous ou sur-accumulation. Un individu est confronté à l'incertitude sur sa durée de vie après la retraite : il peut avoir tendance à sous-estimer sa durée de vie, et vivre dans la pauvreté à la fin de ses jours, ou alors à sur-accumuler par précaution. A l'inverse, dans une gestion collective se finissant par un placement viager, il y a mutualisation du risque individuel, l'espérance de vie effective de l'ensemble de la population pouvant être prévue avec une plus grande précision (Dupuis et El Moudden, 2002). Dans tous les cas, l'individu est confronté à l'incertitude sur la capacité à prolonger sa carrière, à celle sur le rendement de son placement, à celle sur l'espérance de vie au moment de sa retraite.

### *L'Etat se substitue aux individus*

Lorsque l'épargne est volontaire, face au risque vieillesse, le déficit d'information peut conduire l'individu à faire de mauvais choix en matière d'épargne retraite. Un individu jeune, s'il veut parvenir à épargner des ressources suffisantes pour sa retraite doit commencer à le faire tôt dans sa carrière, et doit pouvoir épargner un montant suffisant. Or, trois facteurs l'empêchent de le faire : l'information incomplète, sa myopie et sa préférence pour le présent (Dupuis et El Moudden, 2002 ; Barr et Diamond, 2009).

- L'information incomplète se traduit par l'incertitude de chaque individu concernant sa durée de vie, concernant ses revenus sur l'ensemble du cycle de vie et concernant les charges qu'il devra supporter. Considérant ces trois facteurs d'incertitude, un individu est peu en mesure d'évaluer le montant exact à épargner, sous-estimant le plus souvent sa durée de vie.
- Outre l'information incomplète qui pousse à faire des projections incertaines, les individus, surtout en début de carrière, ne se projettent pas à l'horizon retraite : on dit qu'ils sont affectés de myopie, ce qui a pour conséquence une épargne retraite trop faible. En outre, les ménages préférant disposer librement de leur épargne, ont tendance à opter pour les plans épargne libre avec sortie en capital plutôt que pour les plans avec sortie en rente viagère. Or celle-ci est la seule à pouvoir leur assurer un revenu sur toute la durée de leur retraite.
- La préférence pour le présent est d'autant plus forte que l'horizon de la retraite est éloigné. Les jeunes actifs peuvent préférer consommer pour eux ou leurs enfants plutôt que de préparer une retraite lointaine.

Ces trois facteurs conduisent à une épargne retraite sous-optimale qui peut donner lieu à des situations critiques de dénuement dans la retraite que la collectivité devra alors prendre en charge (Kessler, 1986). L'intervention de l'Etat est en ce sens justifiée. En mettant en place un système collectif obligatoire de retraite, l'Etat résout le problème de myopie et de préférence pour le présent et pallie ainsi à ce manque de prévoyance. Par ailleurs, l'adhésion obligatoire au système collectif permet une mutualisation des risques qui répond au problème d'information imparfaite concernant la durée de vie. Seul l'Etat peut remplir ce rôle qui implique l'institution d'un contrat de coopération entre les membres d'une société et une confiance dans le fait que les obligations seront bien remplies sur le long terme (Elbaum, 2008).

Pour les économistes ultra-libéraux néanmoins, rien ne peut justifier une intervention publique en la matière ni le caractère obligatoire de l'affiliation. Friedman (1962) explique ainsi que la liberté de choix laissée aux individus à laquelle il croit doit aussi inclure la liberté de commettre des erreurs. L'argument selon lequel l'obligation réduit la pauvreté des personnes âgées qui peuvent constituer une menace pour la cohésion sociale et une charge pour la collectivité n'est pas valable selon lui car les individus qui n'épargneront pas suffisamment seront peu nombreux. Il serait préférable d'avoir un système ciblé de lutte contre la pauvreté plutôt que de passer par le système de retraite. Mais, en l'absence d'obligation d'affiliation à un système de retraite, les mesures d'assistance créent un aléa moral. Friedman balaie cet argument en estimant que l'aléa moral sera limité grâce à la bonne volonté des individus<sup>4</sup>.

### ***L'Etat se substitue au marché imparfait***

Les mêmes problèmes d'imperfection de l'information et de myopie des agents sont aussi à l'origine des imperfections du marché de l'assurance sociale (que ce soit en matière de retraite, de chômage ou de santé). En découlent des problèmes de régulation qui nécessitent l'intervention de l'Etat par souci d'efficacité économique.

D'après les tenants de l'économie du bien-être, si les marchés fonctionnent selon les conditions de concurrence pure et parfaite, si les agents sont rationnels et informés, alors l'équilibre est un équilibre optimal au sens de Pareto (premier théorème de l'économie du bien-être) et l'intervention de l'Etat par souci d'efficacité économique est alors injustifiée puisque le marché à lui seul peut maximiser le bien-être.

Cependant, ce cadre dans lequel se place l'analyse néo-classique suppose vérifiée l'hypothèse d'information parfaite. Or, le marché de l'assurance en général, et de l'assurance des risques sociaux en particulier, est caractérisé par une information imparfaite en raison de trois problèmes : la sélection

---

<sup>4</sup> «I see no solution to this problem except to rely on the self-restraint and good will of the electorate” in *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press p.194.

inverse, l'aléa moral et le principal-agent. Le marché ne peut, de ce fait, atteindre seul, un équilibre optimal au sens de Pareto.

Le problème de sélection inverse<sup>5</sup>, ou anti-sélection, étudié par Arrow (1963) et Akerlof (1970) est un problème caractéristique des situations concurrentielles en matière d'assurance. Il vient du fait que l'information détenue par les demandeurs d'assurance peut être plus complète que celle détenue par les offreurs (information liée par exemple à l'état de santé, aux perspectives de longévité...).

Kessler (1986) applique ce problème au cas de l'assurance des risques sociaux et nous enseigne que le comportement d'assurance des individus est le suivant : ceux qui considèrent qu'ils sont sujets à des risques plus importants auront tendance à choisir les contrats d'assurance les plus généreux (en l'occurrence pour le risque-vieillesse, il s'agit des individus qui anticipent qu'ils vivront longtemps). Les sociétés d'assurance, en l'absence d'information sur les souscripteurs, ne peuvent différencier les barèmes en fonction du risque individuel. Elles appliquent un barème moyen des primes qui se base sur les probabilités du risque, primes qui seront vues comme étant trop élevées par les individus qui anticipent une faible espérance de vie. Ces derniers ne s'assuront pas. Cette dynamique aura donc une double conséquence : les assureurs perdent dans un premier temps leurs meilleurs clients, les individus à bas risques ; ils enregistrent des pertes qui les conduisent dans un deuxième temps, à devoir augmenter leurs primes, ce qui fera fuir d'autres clients, et ainsi de suite. L'équilibre est instable. A l'extrême, on peut se retrouver dans une situation où les individus à bas risques ne s'assurent plus du tout, les contrats d'assurance privés deviendraient alors instables et inefficaces. Le marché est incapable d'offrir une assurance à long terme à tous les demandeurs (Elbaum, 2008). Les organismes d'assurance en milieu concurrentiel n'auraient pas intérêt à les couvrir. « Les organismes d'assurance poursuivraient alors une politique consistant à n'accepter que les bons risques et à écarter les mauvais » (Kessler, 1986). Avec l'allongement de l'espérance de vie, le risque vieillesse est un « mauvais risque ».

L'intervention publique est en ce sens légitime et nécessaire. Seule une intervention de l'Etat est à même d'assortir l'assurance en matière de risques sociaux d'une **obligation**, ce qui garantirait une plus forte mutualisation des risques, et donc une tarification plus faible.

## 1.2. La décomposition par piliers

Les systèmes de retraite actuels, tels qu'ils existent dans les pays développés, sont en fait les héritiers de deux traditions : celle des régimes de retraite d'entreprise (où l'employeur assurait à ses anciens salariés un niveau de vie dépendant du dernier salaire) ; celle des systèmes d'assistance, qui assurait le minimum vital aux membres les plus âgés de la communauté.

---

<sup>5</sup> Nous ne verrons ici que le problème de sélection inverse qui concerne le marché de l'assurance du risque-vieillesse ; les deux autres problèmes concernant surtout l'assurance dans le domaine de la santé.

Les systèmes collectifs de retraite qui se sont progressivement construits ont donc deux objectifs : éviter aux personnes âgées de tomber dans la pauvreté, et leur assurer un remplacement de leur revenu d'activité. Ils sont composés d'une juxtaposition de régimes obligatoires ou facultatifs, publics ou privés, gérés en répartition ou en capitalisation. Le découpage par piliers permet d'avoir un aperçu clair de l'architecture d'un système de retraite ; et l'importance relative de chaque pilier détermine le modèle dans lequel on s'inscrit. On retrouve dans la littérature plusieurs classifications par piliers (Esping-Andersen, 1990 ; The World Bank, 1994 ; Willmore, 2000 ; Cornilleau et Sterdyniak, 2003 ; OCDE 2004). Nous reprenons le découpage descriptif en 5 piliers de Cornilleau et Sterdyniak (2003). Pour chacun des piliers, nous verrons quel est son objectif, quel est le public concerné, s'il existe ou non un lien de contributivité et comment il est financé.

### ***Le pilier de lutte contre la pauvreté (Pilier 1)***

Il s'agit du **régime public de solidarité**. Il a une fonction d'assistance et de redistribution en ce sens que la pension versée n'est pas liée aux revenus de la période d'activité. Il s'agit d'un filet de sécurité qui a vocation à protéger les personnes âgées du risque de pauvreté. Le financement se fait par l'impôt ; le régime repose donc sur les finances publiques et est géré par l'Etat. Il peut revêtir deux formes. Il peut s'agir d'une pension universelle uniforme sans condition de ressources, tous les résidents ou citoyens du pays ayant atteint l'âge de la retraite pouvant en bénéficier. Il peut s'agir également d'une pension sous conditions de ressources, différentielle, complétant les revenus du retraité de telle sorte qu'ils atteignent un certain seuil. Cette dernière forme, qui coûte moins cher à l'Etat que la précédente nécessite en revanche un contrôle des revenus et du patrimoine des demandeurs et peut être stigmatisante pour l'individu qui en bénéficie.

Le montant de la pension doit être suffisamment faible par rapport au minimum garanti dont bénéficient les affiliés aux régimes obligatoires sous condition de cotisation. Ce montant peut néanmoins être supérieur au revenu minimum des actifs puisque les bénéficiaires ne sont plus sur le marché du travail et ne peuvent donc pas être découragés à travailler en raison de ce revenu (Cornilleau et Sterdyniak, 2003).

### ***Les piliers de remplacement du revenu***

#### ***- Le régime social contributif, par répartition (Pilier 2)***

Le régime social contributif bénéficie à tous les actifs et fonctionne par répartition c'est-à-dire qu'il verse aux retraités, des pensions financées par les cotisations des actifs au cours de la même période.

C'est un régime qui obéit à une logique de solidarité intergénérationnelle. Il est de ce fait forcément obligatoire.

C'est un système contributif, le montant de la pension versée est proportionnel au salaire d'activité. Il est traditionnellement à prestations définies, il peut également être à cotisations définies en points ou en comptes notionnels (voir *infra*). Lorsqu'il est à prestations définies, le système fonctionne au départ à âge de départ à la retraite et taux de remplacement fixes. L'ajustement se fait par hausse des cotisations. Au fur et à mesure que le ratio retraités/actifs augmente (soit en raison du vieillissement de la population, soit de l'arrivée à maturité du régime, soit d'une crise de l'emploi), le taux de cotisation d'équilibre augmente, au détriment de la compétitivité des entreprises ou du pouvoir d'achat des salariés. A long terme, il peut être socialement décidé que l'ajustement passe par une baisse du taux de remplacement, un report de l'âge de la retraite et/ou un allongement de la durée d'activité. Dans un régime à cotisations définies, c'est le montant des cotisations acquittées par l'assuré durant sa carrière qui est fixe. Les régimes à prestations définies sont donc plus avantageux pour l'assuré, qui a une visibilité sur ses droits futurs.

Etant contributif, ce pilier n'a pas vocation à opérer de redistribution verticale mais ce caractère contributif n'est pas toujours strict. C'est un système social qui comporte généralement des mécanismes de redistribution. Le régime n'est pas strictement assurantiel. Le calcul des pensions ne dépendant pas des caractéristiques individuelles, les personnes en bonne santé et longue espérance de vie, les femmes, les cadres en bénéficient plus. On a là un caractère anti-redistributif qui peut être compensé, dans une certaine mesure, par des mécanismes tels que la bonification de périodes d'activité pénibles ou la validation de congés maladie, des périodes de chômage, (Cornilleau et Sterdyniak, 2003) ou par des taux de cotisations progressifs ou encore par des taux de remplacement dégressifs (OCDE, 2013). Il s'agit d'appliquer des taux de remplacement différents en fonction des tranches de revenu, plus élevés pour les tranches les plus faibles, et se justifie par la corrélation positive entre espérance de vie et niveau de revenu.

Le financement du régime social contributif se fait soit par les cotisations des salariés, soit à la fois par les cotisations des salariés et les cotisations des employeurs. Dans ce type de régime, on considère toutefois que c'est le salarié qui, à moyen terme supporte la charge du financement de ce régime de retraite puisque les cotisations faites aujourd'hui par les employeurs, se traduisent par une moindre augmentation des salaires à moyen terme (Dupont et Sterdyniak, 2000). Le financement étant salarial et patronal, la gestion du système l'est aussi, assurée par les partenaires sociaux.

Enfin, la gestion peut-être en répartition « pure » c'est-à-dire que le total des cotisations collectées au cours d'une période sert à financer le total des pensions de la même période, sans constitution de

réserves. La gestion peut également être en répartition provisionnée c'est-à-dire qu'une partie des cotisations sert à constituer des fonds qui sont capitalisés et qui seront utilisés pour financer les pensions ultérieurement, lorsque la démographie sera moins favorable.

- *Les régimes d'entreprises (Pilier 3)*

Ce sont les premiers régimes, préexistant au régime social contributif. Toute entreprise, publique ou privée<sup>6</sup>, peut choisir de mettre en place ou non un régime de retraite pour ses salariés lequel, une fois en place, peut être obligatoire pour tous les salariés, obligatoire pour certaines catégories de salariés, ou facultatif. Ces régimes sont contributifs, à prestations ou à cotisations définies. Il peut aussi s'agir de régimes chapeaux qui ont pour fonction de combler l'écart entre le dernier revenu et les pensions versées par les régimes publics du 2<sup>e</sup> pilier.

Le financement peut se faire soit par les cotisations de l'employeur et des salariés, soit par les cotisations de l'employeur uniquement, auquel cas il s'agit d'une sorte de salaire différé.

Lorsque les régimes d'entreprises sont à prestations définies, le risque est supporté par l'entreprise ce qui pose un certain nombre de problèmes et qui explique le recul considérable de ce type de régimes. En effet, lors de la constitution de ses provisions, l'entreprise peut mal évaluer sa charge future, prendre beaucoup d'engagements en phase de croissance et se retrouver dans une situation financière délicate en phase de déclin où les actifs sont peu nombreux par rapport aux retraités. L'entreprise peut également être mise à mal par l'allongement de l'espérance de vie et se retrouver face à une telle charge qu'elle est contrainte, soit de revoir ses engagements à la baisse, soit de demander une aide de l'Etat. Le risque retraite doit maintenant être pris en compte dans le bilan de l'entreprise. Pour le salarié, le risque est important s'il quitte l'entreprise avant la fin de sa carrière, ou en cas de faillite de l'entreprise si les provisions sont gérées en interne. Aussi, les régimes d'entreprises se transforment maintenant en régimes à cotisations définies, donc en régimes de capitalisation.

- *Les régimes par capitalisation (Pilier 4)*

Les régimes de retraite par capitalisation sont des régimes à cotisations définies, les individus accumulent une épargne sous forme d'actifs financiers et, au moment de leur départ à la retraite choisissent une sortie en capital en programmant des retraits, ou en rente viagère en achetant une assurance-vie. Dans les deux cas, le montant est calculé en fonction du rendement des actifs financiers et de l'espérance de vie estimée à partir de tables de mortalité. La différence est que dans la sortie en capital, les montants reçus par les retraités sont réévalués chaque année en fonction de l'espérance de

---

<sup>6</sup> Et par extension les régimes de fonctionnaires que l'on peut classer ici.

vie et du rendement des fonds restants. Le risque est donc que les pensions baissent au fur et à mesure et que les retraités qui vivent longtemps se retrouvent à un âge avancé avec des pensions faibles. Dans la sortie en rente viagère, une fois la retraite liquidée, les affiliés ont la garantie qu'ils percevront un certain niveau de pension pendant toute leur durée de vie. Mais un niveau « figé » de pension désavantage ceux qui liquident leur retraite après un effondrement de la valeur des actifs financiers et qui se retrouvent avec des pensions faibles sans avoir le temps de reconstituer leurs fonds.

Ces régimes sont donc préfinancés et par définition, contributifs. C'est la logique de correspondance actuarielle entre le montant des cotisations et des pensions qui prévaut. Ces régimes par capitalisation peuvent être obligatoires ou facultatifs, il peut s'agir de régimes de base ou de régimes complémentaires destinés aux actifs à haut revenus qui souhaitent augmenter leur niveau de pension.

Du fait que ces régimes soient à cotisations définies, le risque est supporté par l'affilié. Il existe cependant des régimes financés par capitalisation mais à prestations définies. C'est le cas par exemple des Pays-Bas où les fonds de pension, gérés par les partenaires sociaux, ciblent un certain taux de remplacement du salaire de référence. L'ajustement se fait à la fois par le niveau des retraites (déjà liquidées et au moment de la liquidation) et par les taux de cotisations qui peuvent être augmentés en période de faible rentabilité des actifs financiers.

#### - *L'épargne libre (Pilier 5)*

L'épargne libre est l'épargne que se constitue librement et volontairement chaque individu pendant sa période d'activité en vue d'en faire usage une fois arrivé l'âge de la retraite.

L'individu accumule un capital et perçoit, à son départ à la retraite, ce capital augmenté des intérêts perçus.

L'avantage est que cette épargne n'est pas affectée à un poste de dépense particulier. Mais, comme nous l'avons exposé dans la section précédente, l'individu est généralement incapable de se constituer une épargne suffisante pour subvenir à ses besoins à la retraite ; l'épargne libre ne peut donc être qu'un pilier marginal et ne peut se substituer aux autres piliers.

Par ailleurs on peut compter dans ce 5<sup>e</sup> pilier les loyers imputés pour les ménages propriétaires, l'investissement dans un bien immobilier étant une forme d'épargne pour ses vieux jours.

La classification par piliers de la Banque mondiale s'inscrit quant à elle dans une logique normative. Les systèmes de retraite doivent évoluer selon la Banque vers une architecture à plusieurs piliers, dominés par les régimes par capitalisation (voir *infra*).

## 2. Répartition ou capitalisation : le débat théorique

Dans son rapport *Averting the Old-Age crisis* (1994), la Banque mondiale prévoit une crise des systèmes de retraite par répartition des pays de l'OCDE dans les deux décennies à venir. Elle préconise pour ces pays, aussi bien que pour les PED, un abandon progressif des régimes publics par répartition en faveur de régimes privés par capitalisation. Selon le rapport en effet, les régimes publics par répartition ont versé des prestations généreuses par le passé ce qui a contribué à la réduction de la pauvreté relative des retraités. Mais, toujours selon les prévisions de la Banque, les deux décennies à venir allaient connaître une stagnation de la productivité ainsi qu'une dégradation du ratio démographique (sous l'effet conjugué de la baisse de la natalité et de l'allongement de la durée de vie) et de l'équilibre financier de ces régimes. Les régimes par répartition ne pourraient alors continuer à fonctionner qu'au prix d'une forte augmentation des taux de cotisations ou d'une remise en question des droits des affiliés et donc d'une baisse des pensions. Eclaterait alors un conflit intergénérationnel entre d'un côté des retraités nombreux à qui on a promis des pensions généreuses et de l'autre, des actifs moins nombreux qui –si l'on veut tenir les promesses, doivent financer ces pensions en versant des cotisations plus élevées tout en anticipant qu'ils ne les récupéreront pas à la génération suivante. Cette contribution aux régimes par répartition serait alors perçue par les cotisants comme une taxe, ce qui les désinciterait au travail. A ce financement qui repose sur la solidarité intergénérationnelle, est opposé le financement par capitalisation qui lui repose sur l'épargne de chacun pour sa propre retraite, et le placement de cette épargne en titres financiers. Il est supposé, selon le rapport et les économistes qui l'inspirent<sup>7</sup>, offrir aux affiliés un rendement supérieur et les protéger du risque démographique. Ce financement aurait de plus l'avantage macroéconomique d'augmenter le taux d'épargne de la nation et de favoriser la financiarisation.

L'argumentation théorique et le débat qui s'ensuit reposent sur plusieurs points : le rendement de chacun des modes de financement et les effets sur l'épargne, l'exposition aux risques démographique et financier, l'équité et le coût de passage d'un mode à l'autre pour les différentes générations.

Le principal argument avancé par les défenseurs de la capitalisation est qu'elle assurerait aux affiliés des rendements supérieurs à ceux de la répartition, celle-ci étant en outre menacée par les évolutions démographiques (Feldstein, 1998b ; Palacios et Whitehouse, 1998). A l'échelle macroéconomique, l'épargne constituée dans le cadre de régimes par capitalisation accroîtrait l'épargne globale et financerait ainsi l'investissement, engendrant une plus forte croissance.

Leur argumentation semble *a priori* confortée par des taux d'intérêt et des rendements des actifs financiers élevés à partir du milieu des années 80, supérieurs au rendement de la répartition.

---

<sup>7</sup> Auerbach et Kotlikoff (1984), Wise (1985), Kotlikoff et Wise (1987), Arrau et Schmidt-Hebbel (1993)

Vingt ans après ce rapport, le diagnostic de la Banque mondiale paraît alarmiste. Les régimes par répartition ne se sont pas effondrés dans les pays développés et ils continuent à assurer aux retraités un niveau de vie satisfaisant. Les réformes paramétriques et certaines réformes structurelles ont permis de retrouver l'équilibre sans abandonner un mode de financement qui repose sur la solidarité intergénérationnelle.

Les paragraphes suivants reprennent les démonstrations d'une partie de la littérature, qui montre que la répartition peut être soutenable et que la capitalisation ne fait mieux qu'à certaines conditions. Nous verrons que la capitalisation n'est pas toujours plus efficace à long terme que la répartition pour assurer un revenu suffisant aux assurés, qu'elle n'engendre une hausse de l'épargne globale qu'à certaines conditions, que l'impact des évolutions démographiques n'est pas neutre sur la capitalisation et que la transition d'un mode de financement à l'autre ne peut se faire qu'en détériorant le bien-être de certaines générations.

## 2.1. L'équilibre et le rendement de la répartition

### *L'équilibre et la sensibilité de la répartition aux évolutions démographiques*

Le fonctionnement d'un régime par répartition est différent suivant s'il s'agit de répartition « pure » ou provisionnée, d'un régime à prestations définies (en annuités), à cotisations définies (en points) ou en comptes notionnels.

Un régime fonctionnant par répartition pure est équilibré si le total des pensions versées aux retraités est égal au total des cotisations versées par les actifs. L'équilibre dépend donc d'une part du nombre de cotisants et de retraités et d'autre part du montant des pensions et des revenus des cotisants.

L'équilibre d'un régime par répartition peut être modélisé de la manière suivante :

Soit une économie à une période  $t$ , composée de  $A_t$  actifs et de  $R_t$  retraités (qui étaient actifs à la période précédente  $t-1$ ),

Les actifs reçoivent un revenu brut moyen  $w_t$  et versent une cotisation retraite égale à  $\tau w_t$  où  $\tau$  est le taux de cotisation. Les retraités reçoivent une pension moyenne  $p_t$ .

L'équation d'équilibre est donc :

$$R_t p_t = A_t \tau w_t$$

A partir de cette équation d'équilibre et avec un taux de remplacement noté TR défini par le rapport entre la pension moyenne  $p_t$  et le salaire moyen net des cotisations retraite  $w_t (1-\tau)$ ,

On a :

$$TR \frac{R_t}{A_t} = \frac{\tau}{1-\tau}$$

Dans cette équation,  $\frac{Rt}{At}$  est le ratio de dépendance du système (rapport retraités/cotisants).

Lorsque le ratio de dépendance augmente (sous l'effet de la baisse de la fertilité et de l'allongement de l'espérance de vie), le régime n'est plus équilibré. Pour restaurer l'équilibre, il faut soit augmenter le taux de cotisation  $\tau$ , soit accepter un taux de remplacement TR plus faible c'est-à-dire accepter une baisse relative du niveau des pensions  $p_t$  par rapport au revenu des actifs  $w_t$  ( $1-\tau$ ).

Ainsi, pour un ratio démographique  $\frac{Rt}{At}$  de  $\frac{1}{2}$ , et pour avoir un taux de remplacement de 50%, le taux de cotisation  $\tau$  doit être de 20%. Avec un ratio démographique qui se dégrade et passe à un retraité pour un actif cotisant et si l'on choisit de maintenir le taux de remplacement à 50%, le taux de cotisation doit passer à 33%. Si l'on choisit de maintenir le taux de cotisation à 20%, le taux de remplacement ne sera que de 25%.

Un régime qui fonctionne en répartition pure est donc ajustable en permanence. La société doit décider des paramètres à modifier pour s'adapter aux évolutions démographiques et maintenir un niveau de vie suffisant pour les retraités. Il s'agit d'arbitrer entre les pensions et les salaires directs à travers la modification d'une série de paramètres (le taux de cotisation, la durée de cotisation, l'âge de départ, l'assiette, l'indexation, le taux d'annuité etc.). Ces réformes paramétriques de la répartition peuvent être une solution viable et plausible pour rétablir l'équilibre affecté par le problème du vieillissement (Chand et Jaeger, 1996), mais à cette sensibilité aux évolutions démographiques est associé le risque politique. En effet, la répartition est un contrat entre générations, la génération active accepte de financer les pensions des retraités et compte sur la génération suivante pour financer sa propre retraite. Il se peut que la génération suivante n'accepte pas une augmentation de son effort contributif, nécessaire pour faire face à l'allongement de l'espérance de vie. Le risque d'un ajustement par la baisse des taux de remplacement pour lequel ils n'auraient pas été prévenus, pèse alors sur les retraités (Dupont et Sterdyniak, 2000 ; Lavigne, 2013). Mais cette génération qui ferait la rupture sera elle-même perdante en termes de retraite, ce qui limite le risque politique.

Ce risque est du reste d'autant plus élevé que des promesses de taux de remplacement généreux ont été faites par le passé, au moment où le ratio de dépendance démographique était faible.

#### - **Les réformes paramétriques de la répartition**

Dans un régime à prestations définies, la pension versée au retraité est un certain pourcentage de son « salaire de référence ».

Définir le pourcentage du salaire remplacé nécessite de déterminer le taux d'annuité normal pour une durée requise de cotisation ainsi que des mécanismes de décote et de surcote. La possibilité peut alors être laissée aux affiliés de partir plus tôt mais avec un moindre salaire remplacé.

Définir le salaire de référence à prendre en compte revient à fixer plusieurs paramètres : le nombre d'années retenues, le type d'années retenues ( $x$  dernières années ou  $x$  meilleures années), la part du salaire retenue (intégralité ou plafonné) et le mode de revalorisation des salaires pris en compte.

Enfin, une fois la retraite liquidée, l'évolution du niveau des pensions dépend du mécanisme de revalorisation des pensions qui peut se faire soit sur les prix, soit sur les salaires, le choix de l'une ou l'autre indexation n'ayant pas la même conséquence sur le pouvoir d'achat des retraités (Dupuis et El Moudden, 2002).

Ainsi, à partir de l'équation d'équilibre  $TR \frac{Rt}{At} = \frac{\tau}{1-\tau}$ , on voit que pour faire face à la dégradation du ratio démographique tout en maintenant constant le taux de remplacement TR, les principaux paramètres qui peuvent être modifiés sont :

- le taux de cotisation  $\tau$ , dont l'augmentation permet d'augmenter les ressources et de rétablir l'équilibre
- la durée de cotisation et l'âge de départ à la retraite qui, lorsqu'ils sont augmentés, permettent de garder plus longtemps les actifs cotisants  $A_t$  et de retarder leur passage à la deuxième période où ils seront retraités  $R_t$

La **hausse du taux de cotisation** permet d'augmenter les ressources du régime tout en maintenant constant le niveau des pensions. Mais cette hausse du taux de cotisation doit être décidée socialement et elle n'est pas toujours facilement acceptée car elle représente pour l'employeur, une augmentation du coût du travail et pour le salarié, une baisse de son pouvoir d'achat. Selon Atkinson (1997), le degré d'acceptabilité des prélèvements obligatoires dépend de la contrepartie directement perceptible par ceux qui les subissent. Il existe deux cas de figure lorsqu'il y a une hausse des cotisations :

- soit les cotisations sont considérées comme un salaire différé ; dans ce cas les salariés acceptent que leur salaire brut ne soit pas augmenté. C'est le cas lorsque les cotisations augmentent du fait de l'allongement de la durée de vie pour un âge de départ inchangé. Pour les salariés, la non-augmentation des salaires a pour contrepartie le versement de pensions pendant une durée plus longue. Pour les employeurs, la non-augmentation des salaires permet de compenser l'augmentation des cotisations. Il n'y a donc pas d'effet sur le coût du travail, ni, par conséquent, sur la demande comme sur l'offre de travail.
- soit les cotisations sont considérées comme un prélèvement fiscal. C'est le cas lorsque les cotisations augmentent du fait de l'arrivée à la retraite d'une classe d'âge nombreuse. L'augmentation ne correspond pas à un bénéfice direct pour les salariés. Ces derniers n'acceptent pas de baisse de leur salaire net, et le coût du travail augmente pour les employeurs. Cette augmentation est répercutée sur les prix ou sur les marges de l'entreprise. Dans tous les cas, la compétitivité de l'entreprise et la demande de travail en pâtiraient.

Par ailleurs, plus le lien de contributivité est fort, et plus les cotisations sont perçues comme un salaire différé et non comme une taxe (Persson, 2000).

L'objectif de la **modification de l'âge de départ ou de la durée d'activité** requise, est de garder plus longtemps les actifs cotisants sur le marché du travail, ce qui représente pour le régime de retraite, des ressources en plus et des dépenses en moins. Cette option trouve cependant ses limites dans une économie à fort taux de chômage (Sterdyniak, 2013). Si les entreprises gardent leurs salariés plus longtemps, les individus les plus jeunes ont plus de difficultés à entrer sur le marché du travail. Si les entreprises se défont de leurs travailleurs les plus âgés, ceux-ci trouvent des difficultés à trouver un nouvel emploi, ils sont *de facto* à la retraite mais recevront des pensions plus faibles en raison d'une durée de cotisation incomplète (la pension baisse lorsque le ratio  $\frac{\text{durée de cotisation effective}}{\text{durée de cotisation requise}}$  baisse).

Dans une économie au plein emploi, l'allongement de la durée d'activité ou le report de l'âge de départ sont justifiés par l'allongement de l'espérance de vie. Si la période de retraite au cours de laquelle les individus reçoivent des pensions s'allonge, il est légitime d'allonger la période de cotisation. Ce type de réforme pose néanmoins un problème d'équité : les professions sont différentes et toutes ne peuvent pas être exercées de la même manière à un âge avancé. La prise en compte de la pénibilité et l'aménagement des carrières doivent accompagner ce type de réforme pour éviter d'accroître les inégalités entre d'un côté ceux qui peuvent continuer à travailler et pourront bénéficier de pensions plus élevés et de l'autre ceux qui partent plus tôt parce que la nature de leur emploi les y oblige et qui bénéficieront ensuite de pensions diminuées (Cornilleau et Sterdyniak, 2008).

Sur le plan de l'équité intragénérationnelle, il est préférable d'allonger la durée d'activité plutôt que de reculer l'âge de départ pour ne pas pénaliser ceux qui ont commencé à travailler plus tôt, d'autant plus qu'il s'agit en général des individus qui ont occupé les emplois les moins qualifiés, parfois les plus pénibles et qui ont une espérance de vie à 60 ans, plus faible que les cadres qui ont commencé à travailler plus tard<sup>8</sup>.

D'autres réformes paramétriques peuvent équilibrer le régime en **réduisant les prestations versées  $p_t$**  et donc le taux de remplacement. Elles se feraient en modifiant le taux d'annuités, l'assiette de calcul de la pension ou l'indexation des pensions. Un régime par répartition à prestations définies a pour principal objectif de garantir un revenu de remplacement du revenu d'activité et donc de maintenir le niveau de vie relatif des retraités par rapport aux actifs. En ce sens, ces réformes peuvent être contestables lorsqu'elles se traduisent par une baisse importante du niveau de vie des retraités. C'est le cas notamment de la désindexation des pensions sur les salaires. La baisse du taux d'annuités ou l'augmentation du nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire moyen de carrière peut

---

<sup>8</sup> De nombreux travaux ont été consacrés aux inégalités d'espérance de vie entre différentes catégories socio-professionnelles et niveaux de revenus et des données officielles sont régulièrement publiées par chaque pays (Antonovsky, 1967 ; Wilkinson, 1992 ; Cambois et al., 2008 ; Andrieux et Chantel, 2013 etc.).

toutefois être une réforme adéquate lorsque le régime est trop généreux. De plus, pour ce qui est du salaire moyen de carrière, plus celui-ci compte d'années et plus le lien de contributivité est renforcé.

La retraite par répartition peut être instaurée du jour au lendemain et donner des droits à des personnes qui n'ont jamais cotisé (ce qui peut être justifié si ces personnes ont été ruinées par la guerre ou l'inflation). Elle peut être trop généreuse au départ quand elle a peu de bénéficiaires et beaucoup de cotisations. Une manière d'éviter de distribuer trop de droits est la gestion en **répartition provisionnée**. Il s'agit d'appliquer une sur-cotisation qui ne sert pas à financer les retraites de la même période mais à être provisionnée dans des fonds de réserve qui serviront lorsque la démographie sera moins favorable et quand le régime sera à maturité. L'objectif en général, est donc d'effectuer un lissage des taux de cotisation sur une longue période afin de répartir l'impact de la dégradation démographique sur plusieurs générations et d'éviter que le financement des pensions des générations pleines ne repose entièrement sur les actifs des générations creuses (cas des générations du baby boom). Des fonds de réserves peuvent également être constitués dans une logique d'épargne de précaution pour compenser les baisses conjoncturelles de cotisations liées au ralentissement de l'activité économique (Lavigne, 2013). Ce mode de gestion nécessite d'effectuer en permanence des arbitrages afin de déterminer le niveau des réserves souhaité et de répartir le coût entre générations (Davanne et Pujol, 1997). Il faut décider du taux de sur-cotisation à appliquer, de la durée de la période durant laquelle cette sur-cotisation sera appliquée, du montant d'une éventuelle dotation de départ et des modalités de placement des réserves (qui détermineront le rendement du fonds). La mise en place de ce type de réforme et le choix de ces paramètres dépendent donc à la fois des projections démographiques et de la situation macro-économique. Il n'est pas toujours opportun de constituer des réserves. Dans un contexte de faible demande, la sur-cotisation augmente le taux de prélèvement obligatoire, ce qui déprime la demande et pénalise l'activité et l'emploi. En période de demande excédentaire en revanche, la répartition provisionnée permet d'anticiper et d'atténuer le choc démographique futur tout en augmentant l'épargne qui permet de financer l'investissement et la croissance (Vernière 1998, Sterdyniak, 1999).

#### - **Les réformes structurelles**

Les deux principales réformes structurelles de la répartition souvent préconisées sont celles du passage à un régime à cotisations définies en points ou à un régime de comptes notionnels.

Les régimes à **cotisations définies en points** présentent l'avantage de pouvoir être pilotés plus facilement. Le taux de cotisation est défini, il permet d'acquérir un nombre de points qui vont se cumuler durant toute la carrière et la contrepartie monétaire de ces droits acquis ne sera connue par l'assuré qu'à la liquidation. La valeur du point sert de variable d'ajustement, on peut rééquilibrer le régime en la modifiant. Un âge légal de départ à la retraite ou une durée minimale de cotisation sont

généralement fixés ; et au moment de la liquidation, un coefficient de minoration ou de majoration est appliqué en cas de départ anticipé ou retardé. La formule de calcul de la pension s'écrit donc :

$$\text{Pension} = \text{Nombre de points acquis} * \text{valeur du point} * \text{coefficient de minoration ou de majoration}$$

L'inconvénient est que l'incertitude quant au niveau futur des pensions pèse sur les assurés qui peuvent se retrouver avec des niveaux de prestation insuffisants (Barr et Diamond, 2009, Sterdyniak, 2009).

Dans un régime **de comptes notionnels**, un compte individuel d'épargne retraite est ouvert pour chaque cotisant à l'entrée dans le régime. Sur ce compte, l'assuré accumule des cotisations à un taux fixe pendant toute sa carrière. En apparence, du point de vue de l'assuré, le régime fonctionne comme un régime par capitalisation. Mais en réalité cette capitalisation est virtuelle puisque le régime est financé par répartition en ce sens que les cotisations des actifs financent les pensions des retraités au cours d'une même période. Il s'agit d'un simple jeu d'écriture qui crédite ces comptes individuels purement fictifs. Ainsi, année après année, les cotisations versées par l'assuré sont inscrites sur son compte et forment un capital fictif, « notionnel ». Les cotisations sont en principe revalorisées comme la croissance de la masse salariale en valeur, puisque cette revalorisation assure l'équilibre du système. Cette technique constitue une voie moyenne entre la capitalisation et la répartition : elle utilise les calculs actuariels appliqués en capitalisation, mais la répartition reste le mode de financement du régime.

En effet, lorsque l'assuré décide de partir à la retraite, sa pension est calculée en fonction i) du capital fictif accumulé et ii) de l'espérance de vie à la date du départ à la retraite, qui est fonction de l'âge de l'assuré et de la génération à laquelle il appartient. Ainsi en moyenne, l'assuré B qui appartient à une génération postérieure à celle de l'assuré A disposera d'une durée de retraite plus longue que son prédécesseur. Si ces deux assurés A et B ont accumulé le même montant de capital fictif, B percevra une retraite inférieure à celle de A mais pendant une période plus longue.

Chaque individu arbitre en fonction de ses préférences revenu-loisir et choisit l'âge auquel il souhaite sortir du marché du travail<sup>9</sup> (Blanchet et Gaussât, 2000). Le montant de sa retraite est alors calculé selon un principe de neutralité actuarielle.

Holzmann et Palmer, dans plusieurs rapports de la Banque mondiale (2006, 2012, 2013), présentent les réformes de passage à des régimes en comptes notionnels comme une alternative aux réformes de passage capitalisation. Il s'agit selon eux, d'un mode de financement qui n'assure certes pas le même rendement que la capitalisation puisque le rendement est égal au taux de croissance de la masse

---

<sup>9</sup> Les systèmes imposent néanmoins un âge minimal à partir duquel les droits à la retraite peuvent être ouverts afin d'éviter aux individus de faire un mauvais choix.

salariale, mais présente l'avantage d'un coût de transition plus faible. En effet, dans la mesure où le système réformé continuerait à fonctionner par répartition, les pensions et les engagements passés continueraient à être financés grâce aux cotisations au nouveau système. Le coût de transition dépend donc, toutes choses égales par ailleurs, de la différence entre le taux de cotisation du système de comptes notionnels et le taux de cotisation d'équilibre de l'ancien système par répartition (Holzmann et Jousten 2012). Le coût de transition est d'autant plus élevé que cet écart entre taux de cotisations est important.

Par rapport à la répartition, Holzmann et Palmer (2006, 2012, 2013) considèrent que les comptes notionnels assurent la viabilité financière à long terme et s'adaptent automatiquement à l'augmentation de l'espérance de vie puisque la pension est calculée en fonction de l'âge de départ et de l'espérance de vie de la génération de l'assuré. Ils les considèrent également comme plus équitables dans le sens où deux personnes d'une même cohorte qui ont cotisé pendant la même durée auront le même taux de remplacement.

En critiquant la proposition de Bozio et Piketty (2008) de réformer le système français de retraite pour en faire un système en comptes notionnels avec un taux de cotisation fixe, Sterdyniak (2009) souligne les limites de ce type de régime et du principe de la neutralité actuarielle sur lequel il repose.

Nous retiendrons deux points principaux.

Premièrement, l'argument selon lequel les régimes fonctionnant en comptes notionnels seraient plus équitables au motif qu'ils assurent la même pension à deux individus appartenant à une même cohorte et ayant la même durée d'activité, est altéré par les différences d'espérance de vie. L'espérance de vie à la retraite étant corrélée au sexe et à la profession, le fait que le montant de la pension viagère dépende de l'espérance de vie moyenne de la cohorte favorise ceux qui ont une espérance de vie plus longue.

Deuxièmement, pour que la viabilité financière de long terme soit réalisée tout en maintenant constant le niveau relatif des pensions, il faut que les assurés puissent allonger leur durée d'activité proportionnellement à l'allongement de l'espérance de vie. Or, dans la réalité, la décision de rester plus longtemps en activité ne dépend pas du seul arbitrage de chaque individu. Ceux dont l'entreprise ne veut plus ou ceux qui occupent les emplois les plus pénibles seront contraints de partir plus tôt avec de moindres pensions. Le problème est le même que celui qui se pose dans les régimes à prestations définies lorsque l'on recule l'âge de départ à la retraite. Mais à la différence des régimes à prestations définies, la responsabilité ici devient individuelle. Le référentiel social d'un âge de départ qui ouvre droit à une pension suffisante et jusqu'auquel l'entreprise garde ses salariés, disparaît au profit d'une responsabilité individuelle où ceux qui ont une retraite faible sont ceux qui ont choisi de partir plus tôt. Le passage à un régime de comptes notionnels ne supprime donc pas la nécessité, que l'on avait dans les régimes en annuités, d'arbitrer entre un allongement de la durée d'activité, une baisse du niveau relatif des pensions ou une hausse des taux de

cotisation. Mais si le taux de cotisation est fixe, l'incertitude pèse plus fortement sur les revenus des retraités qui ne peuvent pas allonger leur durée d'activité.

### *Le rendement de la répartition*

On considère que les individus vivent 2 périodes, une période d'activité et une période de retraite. Ils ont cotisé au cours de la période t-1 et reçoivent en période t, les cotisations versées par les individus actifs en t.

On note :

$\tau$  le taux de cotisation

$A_t$  le nombre d'actifs

$w_t$  le salaire moyen

$\lambda$  la probabilité de survie des retraités (on fait l'hypothèse que la mortalité des actifs est nulle)

$n$  le taux de croissance de la population active formelle (pouvant être positif ou négatif),

tel que  $A_t = A_{t-1}(1+n)$

Le nombre de retraités à la période t est donc :  $R_t = A_{t-1}\lambda = \frac{A_t}{(1+n)}\lambda$

On note également :

$\gamma$  le taux de croissance de la productivité du travail et on fait l'hypothèse que les salaires croissent au même rythme que la productivité du travail

tel que  $w_t = w_{t-1}(1+\gamma)$

Les affiliés au régime par répartition ont donc versé  $\tau * w_{t-1} * A_{t-1}$

et reçoivent  $\tau * w_t * A_t = \tau * w_{t-1}(1+\gamma) * A_{t-1}(1+n)$

Si le taux de cotisation est fixe d'une période à l'autre, le rendement actuariel d'un régime par

répartition est :  $\frac{\tau * w_t * A_t}{\tau * w_{t-1} * A_{t-1}} = \frac{\tau * w_{t-1}(1+\gamma) * A_{t-1}(1+n)}{\tau * w_{t-1} * A_{t-1}} = (1+n)(1+\gamma) = (1+n+\gamma)$

Ainsi, le rendement d'un régime financé par répartition à taux de cotisation fixe est égal à la somme du taux de croissance de la population active  $n$  et du taux de croissance de la productivité  $\gamma$  (Samuelson, 1958), égal au taux de croissance de l'économie formelle  $g$ .

On a vu dans la section précédente que, dans un régime à l'équilibre, le taux de remplacement

instantané net TR est égal à  $\frac{\tau}{1-\tau} * \frac{A_t}{R_t}$

Sachant que  $R_t = \frac{A_t}{1+n} \lambda$

le taux de remplacement d'un régime à cotisations fixes est donc de  $TR = \frac{\tau}{1-\tau} * \frac{At(1+n)}{At\lambda} = \frac{\tau(1+n)}{\lambda(1-\tau)}$ , il est plus faible lorsque l'espérance de vie augmente. Le rendement actuariel reste inchangé, les retraités perçoivent une pension plus faible pendant une période plus longue.

Si le taux de remplacement est fixe et le taux de cotisation variable, le rendement actuariel est supérieur. Lorsque l'espérance de vie augmente, les retraités continuent à percevoir la même pension pendant une durée plus longue, le rendement est égal à la somme du taux de croissance de la population active, du taux de croissance de la productivité et du taux de croissance du ratio  $\frac{\text{durée de la retraite}}{\text{durée de la vie active}}$ .

Ce rendement collectif correspond au rendement actuariel de l'ensemble du régime. Il est différent du rendement individuel qui correspond au rendement actuariel de l'opération retraite pour chaque affilié, c'est-à-dire le taux qui égalise les flux actualisés de cotisations et de pensions sur l'ensemble du cycle de vie.

## 2.2. La capitalisation fait-elle mieux que la répartition ?

Les défenseurs de la capitalisation estiment que ce mode de financement permet à la fois aux affiliés de bénéficier d'un meilleur rendement de leur placement retraite et à l'échelle macro-économique, de stimuler la croissance à travers l'augmentation de l'épargne. Ils estiment également que la capitalisation est moins exposée aux évolutions démographiques. Ils soulignent enfin le caractère plus équitable de régimes où chacun constitue sa propre épargne retraite.

Dans cette section, nous verrons à quelle(s) condition(s) est-ce que le rendement de la capitalisation est supérieur à celui de la répartition et que l'introduction de la capitalisation n'a pas toujours un impact positif sur le niveau d'épargne. Nous verrons également que les régimes par capitalisation sont exposés au risque financier sans être protégés du risque démographique. Nous comparerons enfin l'équité inter et intra-générationnelle des deux types de régimes.

### *Le rendement de la capitalisation*

Le rendement brut de la capitalisation dépend du rendement réel des placements effectués.

Le rendement net est calculé en déduisant les frais de gestion versés aux opérateurs privés qui gèrent les comptes individuels<sup>10</sup>.

Pour une somme  $S_0$  placée l'année  $t_0$ , la somme  $S_n$  récupérée l'année  $n$  est égale à

$$S_n = S_0(1+r)^n$$

où

$r$  est le rendement brut annuel moyen du capital

et  $n$  le nombre d'années

Nous avons vu précédemment que le rendement collectif d'un régime par répartition à taux de cotisation fixe est égal au taux de croissance de l'économie formelle  $g$ . Le rendement de la répartition et de la capitalisation sont donc équivalents si  $r=g$  et la capitalisation est plus rentable si  $r>g$ .

Cela ne signifie pas pour autant que le passage de la répartition à la capitalisation est bénéfique à tous les affiliés dès lors que  $r>g$  puisqu'il faut tenir compte des risques financiers associés aux régimes par capitalisation, et du coût de transition d'un système à l'autre qui peut annuler les effets positifs de l'écart de rendement.

---

<sup>10</sup> Orszag et Stiglitz (1999) mettent l'accent sur ces frais de gestion en estimant qu'ils pourraient à eux seuls, être à l'origine d'un rendement net de la capitalisation inférieur à celui de la répartition.

## *Les effets macroéconomiques sur l'épargne<sup>11</sup>*

Dans un cadre d'analyse néo-classique, les modèles de croissance montrent que le rendement du capital est supérieur à la croissance économique ( $r > g$ ) lorsque l'économie est en situation de sous-capitalisation. Dans ce cas, l'introduction de régimes par capitalisation, en plus d'offrir aux affiliés un meilleur rendement de leur placement retraite, permettrait d'augmenter l'accumulation du capital, ce qui accroîtrait l'efficacité macro-économique (voir encadré 1.1).

### **Encadré 1.1 : Capitalisation et épargne**

Considérons une économie où :

- le taux de rendement du capital est endogène<sup>12</sup>,
- le taux d'épargne  $s$  est exogène,
- la production est obtenue à partir d'une fonction de production de type Cobb-Douglas :

$$Y = AK^a L^{1-a},$$

où  $Y$  est le revenu total

$K$  le capital total

$L$  le facteur travail,

$a$  et  $(1-a)$  sont respectivement les parts des profits et des salaires dans le revenu  $Y$

Si l'on admet que les facteurs sont rémunérés à leur productivité marginale, alors  $r_b = aY/K$

où  $r_b$  est le taux de rendement brut du capital.

L'épargne finance l'investissement, le taux de croissance du stock de capital  $K$  est :

$$sY/K - d = sr_b/a - d$$

où  $d$  est le taux de dépréciation du capital tel que le rendement net du capital  $r = r_b - d$

Ainsi, pour que la croissance soit équilibrée, il faut que le capital et la production croissent au même rythme tel que :

$$sr_b/a - d = g$$

$$\text{et } s(r+d) = a(g+d)$$

$$= ga/s + d(a/s - 1)$$

<sup>11</sup> Cette section s'inspire des travaux de Blanchet et Villeneuve (1997), Blanchet (1998), Dupont et Sterdyniak (2000), Legros (2001) et Lavigne (2013) qui s'interrogent principalement sur le développement d'un pilier par capitalisation aux côtés du pilier par répartition.

<sup>12</sup> Dans les économies fermées ou interdépendantes des pays développés, le rendement du capital est endogène, il est lié à la fois à la croissance démographique  $n$  et à la productivité  $\gamma$ .

La capitalisation et la répartition sont équivalents lorsque  $r=g$  donc seulement lorsque  $a=s$ , c'est-à-dire que le taux de profit est égal au taux d'épargne (tous les profits sont réinvestis dans la production). L'épargne est à son niveau de règle d'or qui maximise le revenu disponible pour la consommation. Dans ce cas, augmenter l'épargne est un gaspillage de ressources, on sacrifie la consommation présente pour accroître un investissement qui ne se traduit pas par une hausse de production disponible pour la consommation en régime équilibré.

Lorsque l'économie est structurellement sous-capitalisée, c'est-à-dire que les profits ne sont pas entièrement réinvestis dans la production, alors  $a>s$  et  $r>g$ .

La capitalisation est dans ce cas plus efficace que la répartition assurant un meilleur rendement à l'échelle micro et permet une hausse de l'épargne qui rapproche l'économie de la règle d'or (Blanchet, 1998).

Cette conclusion selon laquelle la capitalisation a un impact positif sur l'épargne et la croissance présente néanmoins des limites.

Premièrement, cet impact dépend des hypothèses concernant le taux d'épargne. Elle est valable sous hypothèse d'un taux d'épargne exogène (encadré 1.1). Dans l'hypothèse où le taux d'épargne est endogène, l'efficacité de la capitalisation dépend des comportements d'épargne des individus. On distingue 3 cas :

- le premier cas est celui d'individus pour qui le lissage de la consommation sur tout le cycle de vie est le seul motif d'épargne (hypothèse défendue par Feldstein, 1974). La substitution de la capitalisation à la répartition toutes choses égales par ailleurs, est compensée par une augmentation de l'épargne pendant la durée d'activité. Une fois arrivés à l'âge de la retraite ces individus revendent les actifs accumulés à la génération suivante et ainsi de suite. Il y a donc bien une augmentation de l'épargne au moment de la mise en place de la capitalisation. Cette augmentation du stock de capital a pour conséquence une baisse de son rendement  $r$  (hypothèse d'une productivité marginale du capital décroissante). Il y a donc convergence à long terme des rendements de la répartition et de la capitalisation. L'impact de la capitalisation est positif sur l'épargne et négatif sur le rendement du capital. Mais tant que l'économie est sous-capitalisée, le rendement de la capitalisation demeure supérieur à celui de la répartition.
- Le deuxième cas est celui d'individus qui épargnent à horizon infini dans un souci de transmettre un héritage (hypothèse défendue par Barro, 1974). Les agents réagissent à la réduction de la part de la répartition en réduisant le montant de l'héritage qu'ils veulent laisser et non pas en augmentant l'épargne. L'effet est neutre sur l'accumulation du capital, il n'y a pas de surcroît d'épargne, l'impact sur le rendement est donc également neutre. Le résultat est le même lorsque les individus s'étaient déjà, antérieurement à la capitalisation, constitué une épargne de

précaution. Dans ce cas, la capitalisation se substituerait à une épargne déjà existante et on n'aurait pas dans ce cas, de surcroît d'épargne.

- Le troisième cas (Blanchet, 1998) est celui d'une économie où l'on retrouve ces deux types de comportement. Blanchet montre que la réduction de la répartition au profit de la capitalisation est neutre sur l'épargne à long terme dans une économie où il existe deux classes d'épargnants, les salariés qui ont un motif de cycle de vie et les rentiers qui ont un horizon d'épargne infini.

Deuxièmement, cette analyse est valable dans un cadre théorique néo-classique où l'épargne crée l'investissement. Dans une optique keynésienne où l'épargne est le résidu du revenu après consommation et où l'investissement dépend des perspectives de demande, une hausse de l'épargne n'est pas toujours souhaitable puisqu'elle signifie une baisse de la consommation présente, qui décourage les investissements (Dupont et Sterdyniak, 2000 ; Barr et Diamond, 2009).

Troisièmement, les études empiriques ne permettent pas de tirer de conclusion claire quant à l'effet de l'un ou l'autre mode de financement des retraites sur l'épargne globale (Dupuis et El Moudden, 2002). Dans les pays de l'OCDE, il n'y a pas de corrélation négative entre la taille des régimes par répartition et le taux d'épargne des ménages (tableau 1.1), les pays ayant les régimes par répartition les plus importants sont aussi ceux qui ont des taux d'épargne élevés (11,7%<sup>13</sup> en France; 10,3% en Allemagne ; 12,2% en Suède) alors que ceux où la capitalisation est plus développée ont des taux d'épargne plus faibles (2,4% au Royaume-Uni ; 5,8% aux Etats-Unis ; 4,1% au Pays-Bas).

Comment expliquer ce paradoxe ? Dans un système par capitalisation, chacun doit accumuler des fonds au cours de sa période d'activité et ces fonds sont placés en actifs financiers en recherchant une rentabilité maximale. Les pays où les systèmes de retraite par capitalisation dominent sont donc les pays où les systèmes financiers sont les plus dynamiques, favorables au développement de nouveaux produits financiers et aux comportements spéculatifs à l'origine de la formation de bulles financières. Certaines de ces innovations financières, (comme la titrisation des créances) ainsi que l'effet de richesse généré par les bulles financières et immobilières favorisent l'endettement des ménages, surtout lorsque les taux d'intérêts sont faibles (Mathieu et Sterdyniak, 2009). L'endettement permet aux ménages de financer leur consommation sans avoir à augmenter leur effort d'épargne. D'où les faibles taux d'épargne des ménages et les forts taux d'endettement dans les pays où la capitalisation est plus développée.

---

<sup>13</sup> Source : OCDE, 2012, en % du revenu disponible net des ménages.

**Tableau 1.1 : Capitalisation, épargne et endettement des ménages dans 6 pays de l'OCDE**

	Taux d'épargne des ménages (en % du revenu disponible, 2012)	Endettement des ménages (en % du revenu disponible, 2012)	Fonds accumulés dans les fonds de pension (en % du PIB, 2012)	Dépenses en retraites publiques (en % du PIB, 2009)
Allemagne	<b>10,3</b>	93,3	6,3	<b>11,3</b>
France	<b>11,7</b>	106,4	0,3	<b>13,7</b>
Suède	<b>12,2</b>	170	9,2	<b>8,2</b>
Etats-Unis	<b>5,8</b>	<b>111</b>	<b>74,5</b>	6,8
Pays-Bas	<b>4,1</b>	<b>158</b>	<b>160,2</b>	5,1
Royaume-Uni	<b>2,4</b>	<b>151,1</b>	<b>95,7</b>	6,2

Source : OCDE

Par ailleurs, Orszag et Stiglitz (1999) soulignent que l'augmentation de l'épargne ne doit pas être une fin en soi dans la réforme des systèmes de retraites et rappellent que, la finalité étant d'accroître le bien-être des membres de la société, les pousser à épargner plus sous des formes les exposant à plus de risques, n'accroît pas nécessairement leur bien-être<sup>14</sup>.

### *Le risque démographique et financier*

La capitalisation est exposée aux risques démographique et financier.

La capitalisation « pure » est principalement exposée au risque financier, aux fluctuations sur les marchés financiers et aux krachs, ce qui fait peser l'incertitude sur les affiliés au régime (Davanne et Pujol, 1997 ; Heller 1998 ; Orszag et Stiglitz, 1999).

La retraite future dépend en effet de la performance des actifs financiers sur lesquels l'épargne a été placée, des possibilités de diversification et par conséquent affecte différemment les actifs épargnants. Dans les économies où les marchés sont très volatils, ou en cas de krach boursier, les risques sont inégalement répartis entre les jeunes générations qui peuvent tirer profit de la situation sur les marchés pour acheter des actifs financiers à prix faible et des épargnants proches de la retraite qui voient la valeur de leur portefeuille ainsi que la rente viagère à laquelle ils peuvent prétendre, s'effondrer.

Pour limiter ce type de risque, au lieu d'être gérée en capitalisation « pure », il peut y avoir une mutualisation des risques entre les cotisants pour garantir un niveau de prestations. Les gestionnaires doivent accumuler des réserves en période de forts rendements financiers pour pouvoir verser des

<sup>14</sup> Ils insistent également sur une confusion récurrente dans la littérature qui consiste à considérer que la réduction de la répartition aura un effet inverse sur l'épargne de celui de l'introduction de la répartition. L'introduction du système public par répartition a eu pour effet une baisse de l'épargne (Feldstein, 1998b). Mais l'inverse n'est pas vérifié : lorsque l'on est en transition de la répartition à la capitalisation, on n'a pas nécessairement une augmentation de l'épargne globale puisque l'Etat doit s'endetter pour financer la transition.

prestations suffisantes aux affiliés qui partent en retraite en période de faibles rendements. Mais cette mutualisation des risques est difficile à organiser. Sans intervention de l'Etat qui rendrait cette mutualisation obligatoire, les actifs les plus jeunes préféreront s'affilier à des jeunes caisses sans anciens à indemniser. Ou alors, pour qu'ils acceptent de protéger les plus âgés, ceux-ci devraient leur verser une prime d'assurance en contrepartie. Ce type de contrats entre plusieurs générations serait complexe à mettre en place et engendrerait de forts coûts de transaction (Davanne et Pujol, 1997).

La conséquence de l'exposition des fonds de capitalisation aux fluctuations sur les marchés financiers, c'est un niveau de retraite relativement bas. Les taux de remplacements<sup>15</sup> sont plus faibles dans les pays anglo-saxons où la retraite repose sur la capitalisation (41,8% au Royaume-Uni et 47,3% aux Etats-Unis), qu'en France (71,4%) ou en Allemagne (57,1%) où la retraite repose largement sur les régimes publics par répartition. En garantissant un niveau de revenu correct à la retraite, la répartition est un bien en elle-même comparée aux incertitudes de la retraite par capitalisation.

La capitalisation n'est pas protégée du risque démographique. Un des arguments avancés par les partisans de la capitalisation est celui d'une plus grande résistance aux chocs démographiques, mais une partie de la littérature montre que dans une économie qui subit un choc démographique, un régime par capitalisation s'en trouve également affecté (Blanchet et Villeneuve, 1997 ; Persson, 2000 ; Barr et Diamond, 2009).

Si le choc démographique est une baisse durable de la fécondité et du taux de croissance de la population active, la baisse relative du facteur travail par rapport au facteur capital modifie les prix relatifs des facteurs. Le rendement du capital donc de la capitalisation tend à décroître. En économie ouverte, il est possible de réduire cet effet en effectuant les placements dans des pays où la démographie est plus dynamique, mais le risque financier y est plus élevé et il faudrait aussi dégager un excédent extérieur, ce qui pose des problèmes macroéconomiques.

En revanche, si le choc démographique est un allongement de l'espérance de vie, le régime par capitalisation est forcément affecté puisque l'assuré doit augmenter ses cotisations pour maintenir son niveau de vie constant sur une durée de retraite plus longue ou accepter des pensions plus faibles à taux de cotisation inchangé. La différence est que dans le cas de la répartition, il est possible de maintenir les pensions et d'augmenter progressivement les taux de cotisation au fur et à mesure que l'espérance de vie augmente. Dans un régime par capitalisation en revanche, la hausse des taux de prime doit avoir lieu une génération avant pour que les fonds accumulés suffisent à maintenir un certain niveau de revenu à la retraite pendant une durée plus longue.

Enfin, il est à noter que le risque politique n'est pas exclusif aux régimes par répartition. Dans la réforme de passage à la capitalisation, telle qu'elle est préconisée par la Banque mondiale, le risque

---

<sup>15</sup> Il s'agit des taux de remplacement nets en fonction du salaire moyen. Source : Panorama des pensions, OCDE (2013).

politique existe d'une certaine manière (Queisser, 2000). La Banque mène en effet le raisonnement suivant : les promesses en termes de prestations du système par répartition ne pourront pas être tenues et ce sont les générations futures qui verront leurs prestations baisser. Cette baisse des prestations est une rupture de contrat, une forme d'expropriation. Or, dans ses recommandations en matière de financement de la transition, une des options est de procéder d'abord à une réforme paramétrique de la répartition afin de réduire les prestations futures ou ne prendre en compte qu'une partie des droits acquis et par là, réduire la dette implicite, avant de lancer la réforme de transition, (The World Bank, 1994, p. 263-270)<sup>16</sup>.

### ***L'équité comparée de la répartition et de la capitalisation***

L'équité est définie comme l'égal traitement des égaux (Dupuis et El Moudden, 2002 ; Lavigne, 2013).

Dans le cas particulier des retraites, on distingue l'équité intergénérationnelle entre individus appartenant à des générations différentes ; et l'équité intra-générationnelle entre individus d'une même génération.

Il n'y a pas de consensus théorique sur la notion d'équité ou de justice **intergénérationnelle** ; plusieurs approches sont retenues (COR, 2013a ; 2013b). Une des approches consiste à comparer à un instant  $t$ , les ressources dont disposent des individus d'âges différents. L'équité dans ce sens, serait d'autant plus forte que l'on se rapproche de la parité de niveaux de vie entre les tranches d'âge. Une autre approche consiste à comparer les différentes cohortes dans le temps, sur leur cycle de vie. Si l'on retient cette approche, l'équité **intergénérationnelle** peut être définie comme l'égalité, pour les différentes cohortes, des bilans actualisés des transferts (prestations retraite reçus *moins* cotisations retraite versées). L'équité selon cette définition, ne peut être parfaitement assurée ni par la répartition, ni par la capitalisation, il y a nécessairement des générations plus favorisées et des générations plus défavorisées par le système de retraite (Tragaki, 1998).

La rupture d'équité est originelle dans la répartition puisque les régimes par répartition sont créés *ex nihilo* et la première génération bénéficie des pensions sans avoir cotisé. Favoriser certaines générations peut néanmoins être justifié si elles ont connu des événements exceptionnels qui ont affecté leurs conditions de vie (guerres, hyperinflation etc.). Mis à part cette différence d'origine, l'équité intergénérationnelle n'est pas assurée dans les régimes par répartition lorsqu'il y a une baisse

---

<sup>16</sup> « La réforme des régimes publics est importante parce qu'elle conduit à améliorer l'efficacité économique et l'équité. Elle a aussi pour effet de redéfinir les droits que les travailleurs et les pensionnés peuvent faire valoir et par conséquent de réduire le niveau des taxes ou des emprunts que le gouvernement devrait effectuer pour financer la dette de Sécurité sociale. En définitive, elle augmente les incitations des travailleurs à passer d'un système à l'autre » (Banque mondiale, 1994, p. 264).

de la fécondité. Les générations d'actifs moins nombreux qui doivent prendre en charge des personnes âgées plus nombreuses devront faire un effort plus important.

Comme nous l'avons vu, l'équité intergénérationnelle n'est pas assurée non plus dans les régimes par capitalisation en raison des fluctuations sur les marchés financiers.

En ce qui concerne l'équité **intragénérationnelle**, elle est moins assurée dans la capitalisation que dans la répartition. Bien que les deux modes de financement soient contributifs, la répartition est un système social *a priori* plus équitable à travers un ensemble de mécanismes (la prise en compte de la pénibilité par exemple permet de compenser les différences d'espérance de vie entre professions, le minimum garanti, ou encore la validation des périodes de chômage ou d'arrêt d'activité pour éduquer ses enfants).

La capitalisation est par ailleurs moins équitable dans la mesure où les plus forts revenus peuvent opérer une plus grande diversification de leur portefeuille et avoir de ce fait des rendements plus élevés.

En revanche, l'équité intragénérationnelle est, dans les régimes par répartition, d'autant moins respectée que le système est fragmenté et composé de plusieurs régimes professionnels qui n'ont pas les mêmes paramètres et modalités de calcul des pensions. Les réformes qui réalisent une convergence des régimes permettent de renforcer cette équité.

## II- Le coût de la transition

Comme le soulignent Orszag et Stiglitz, la comparaison du rendement et des effets de la répartition et de la capitalisation, seule, est inutile puisque très peu de pays sont dans une situation de choix initial entre répartition et capitalisation. La plupart des pays ayant déjà un système par répartition, la comparaison entre les deux modes de financement doit tenir compte du coût de la transition de l'un à l'autre. Le problème du financement de la transition se pose car passer de la répartition à la capitalisation signifie que les travailleurs cotiseront désormais pour leur propre retraite alors que les retraités devront continuer à recevoir leurs pensions. La dette implicite constituée par les droits acquis des retraités et des actifs cotisants qui n'ont pas encore liquidé leur retraite, devient explicite lorsque l'on ferme le régime. Manquer aux promesses faites aux cotisants ou anciens cotisants au régime par répartition n'est pas une option -même si elle a pu, dans une certaine mesure être préconisée par la Banque mondiale<sup>17</sup>. Alors, comment financer cette dette ? Peut-on passer de l'un à l'autre système sans que cela ne coûte ? Le remboursement de la dette doit être réparti sur plusieurs générations et pèse sur les cotisants qui, par ailleurs, contribuent à leur propre retraite par capitalisation. La question est alors de savoir à quelles conditions la transition est bénéfique pour toutes les générations c'est-à-dire à quelles conditions les gains escomptés en termes de rendement futur dépassent le coût de remboursement de la dette. De l'aveu de la Banque elle-même, c'est le bien-être collectif et non individuel qui peut être amélioré : « aucune réforme n'atteint un optimum de Pareto : les générations futures se porteront mieux dans l'ensemble, certes, mais la consommation d'au moins un individu souffrira de quelque réforme que ce soit » (Holzmann, 2000). La transition ne peut améliorer l'utilité des générations futures qu'au prix d'une réduction de l'utilité des générations intermédiaires qui devront baisser leur consommation présente (Orszag et Stiglitz, 1999 ; Breyer, 2001 ; Barr et Diamond, 2009).

Dans cette section, nous verrons d'abord que dans une économie sous-capitalisée (où  $r > g$ ), la transition d'un système à l'autre n'est pas toujours optimale et dépend des préférences des agents en matière de consommation. Nous nous placerons ensuite dans le cas où toutes les conditions seraient réunies pour que ce type de réforme soit souhaitable et nous nous intéresserons particulièrement au financement de la transition dans ce cas de figure.

---

<sup>17</sup> C'est de cela dont il s'agit lorsque la Banque préconise de faire d'abord une réforme paramétrique de la répartition afin de réduire la dette implicite, en réduisant les droits futurs des actifs cotisants, (Holzmann, 1997a ; Holzmann, 1997b).

## 1. La transition de la répartition à la capitalisation et la dynamique intertemporelle de l'économie

Dans le cas où  $r > g$ , le passage à la capitalisation permettrait *a priori* des gains futurs. Mais cela ne signifie pas forcément une amélioration du bien-être car il faut tenir compte de deux autres paramètres (Feldstein, 1998b ; Vernière, 2000).

Le premier est le taux de préférence pour le présent. D'après les modèles de croissance endogène, les agents cherchent à maximiser non pas leur consommation globale sur leur durée de vie, mais une moyenne pondérée des niveaux de consommation, avec une pondération qui est d'autant plus faible que l'on s'éloigne dans le futur.

Dans une économie sous-capitalisée, le passage à un système de retraite par capitalisation se traduit par une hausse de l'épargne qui est un sacrifice fait par les générations présentes pour accroître leur consommation future (et donc leur utilité) ou celle des générations futures.

On cherche donc à maximiser une fonction de bien-être social égale à la somme actualisée des utilités individuelles pondérées par la taille de la population et le taux de préférence pour le présent :

$$V_t = \sum_{i=1}^{\infty} \frac{u(c_{t+i}) * (1+n)^i}{(1+\rho)^i}$$

où  $n$  est le taux de croissance annuel de la population active,

$u(c_t)$  est l'utilité de cycle de vie du ménage né en  $t$

$\rho$  est le taux d'actualisation de l'utilité des générations futures (appelé taux social de préférence pure pour le présent)

Si le taux social de préférence pour le présent  $\rho$  est nul, cela signifie que le poids accordé à l'utilité des générations futures est le même que pour la génération actuelle. Plus ce taux est élevé, et plus la consommation des générations futures est dépréciée par rapport à la consommation de la génération actuelle et donc un surcroît d'épargne se traduit par une détérioration plus importante du bien-être.

Le deuxième paramètre est l'élasticité de l'utilité marginale de la consommation (que l'on retrouve dans les modèles de croissance et que l'on notera  $\alpha$ ).

Il s'agit de la variation (en pourcentage) de l'utilité résultant de la variation de la consommation d'une génération à l'autre. C'est, en d'autres termes, l'aversion aux inégalités entre générations. Lorsque  $\alpha$  est élevé, cela signifie que les inégalités de consommation entre générations se traduisent par de fortes variations de l'utilité marginale. A l'inverse, lorsque  $\alpha$  est faible, savoir que les générations futures seront plus (ou moins) favorisées, a peu d'impact sur le bien-être des générations présentes.

En somme, si le taux de préférence pour le présent est fort et que les agents n'acceptent pas un profil de consommation inégalitaire entre générations ( $\rho$  et  $\alpha$  sont élevés), la capitalisation et l'augmentation de l'épargne auront un impact négatif sur le bien-être de la génération actuelle, qui n'est pas compensé par les gains qu'auront les générations futures.

En tenant compte de ces paramètres, la règle de Ramsey-Keynes ou règle d'or « modifiée » donne la productivité marginale du capital le long du sentier de croissance optimale :

$$r = \gamma\alpha + \rho$$

où  $\gamma$  est le taux de croissance de la productivité

Cette règle d'or modifiée permet alors d'identifier le seul cas où la réforme de passage à la capitalisation permettrait d'accroître le bien-être à long terme de toutes les générations :

$$r > \gamma\alpha + \rho > g$$

Dans ce cas en effet, la répartition est moins efficace que la capitalisation puisque  $r > g$  et le passage à la capitalisation augmenterait le bien-être des générations futures car  $r > \gamma\alpha + \rho$ . C'est le seul cas où, le passage à la capitalisation permettrait d'augmenter le taux d'épargne à long terme et que le rendement de cette épargne supplémentaire est supérieure au coût de renonciation à la consommation présente. L'accroissement de richesse des générations successives généré par un rendement suffisamment élevé permettrait de compenser le coût de renonciation à la consommation des premières générations. Le coût et les gains sont différents pour chaque génération mais si toutes les générations ont des gains supérieurs au coût, alors la réforme peut être préconisée.

Dans les deux autres cas, la réforme de passage à la capitalisation n'est pas optimale. Dans le cas où  $\gamma\alpha + \rho > g > r$ , la répartition est plus efficace que la capitalisation puisque  $g > r$ , l'économie est en situation de surcapitalisation, donc toute réforme de passage à la capitalisation réduirait le bien-être de toutes les générations. Dans le cas où  $\gamma\alpha + \rho > r > g$ , la réforme réduirait le bien-être, les gains liés aux rendements futurs sont inférieurs au coût de renonciation à la consommation présente subi par les premières générations.

## 2. Le remboursement de la dette<sup>18</sup>

Si l'on se place dans le premier cas  $r > \gamma \alpha + \delta > g$  où la réforme de passage à la capitalisation permet d'améliorer le bien-être, quel serait le montant de la dette et comment pourrait-elle être remboursée ? Qui supporterait le financement de la transition ?

La dette implicite est égale aux droits passés acquis par les affiliés au système, retraités et actifs. Pour simplifier, chaque individu vit 2 périodes, la période où il cotise et la période où il reçoit des pensions. En répartition,

- A la période 1, les cotisants versent des cotisations  $C_1 = \tau_{REP} * m_1$  et les retraités reçoivent des pensions  $P_1 = C_1$ ,  
où  $\tau_{REP}$  est le taux de cotisation de la répartition que l'on suppose fixe  
et  $m_1$  la masse salariale à la période 1
- A la période suivante, les cotisants versent des cotisations  $C_2 = \tau_{REP} * (1+g) * m_2$  et les retraités, qui étaient actifs à la période 1 reçoivent une pension  $P_2 = C_2$ ,  
où  $g$  est le taux de croissance de la masse salariale,
- et ainsi de suite :

	Période 1	Période 2	Période 3	...	Période n
Cotisations	$\tau_{REP} * m_1$	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)$	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)^2$	...	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)^{n-1}$
Pensions	$\tau_{REP} * m_1$	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)$	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)^2$	...	$\tau_{REP} * m_1 * (1+g)^{n-1}$

En capitalisation,

- A la période 1, les cotisants versent des cotisations  $C_1 = \tau_{CAP} * m_1$  où  $\tau_{CAP}$  est le taux de cotisation de la capitalisation. Les retraités, qui n'ont pas cotisé à la période précédente ne perçoivent pas de pension
- A la période 2, les retraités, qui ont accumulé à la période précédente reçoivent une pension  $P = \tau_{CAP} * m_1 * (1+r)$  où  $r$  est le taux de rendement du capital ;  
et les actifs versent des cotisations  $C_2 = \tau_{CAP} * (1+g) * m_1$
- et ainsi de suite :

	Période 1	Période 2	Période 3	...	Période n
Cotisations	$\tau_{CAP} * m_1$	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+g)$	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+g)^2$	...	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+g)^{n-1}$
Pensions	0	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+r)$	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+g)(1+r)$	...	$\tau_{CAP} * m_1 * (1+g)^{n-2}(1+r)$

<sup>18</sup> Cette section s'inspire de Vernière (2000) et de Lavigne (2013).

Les affiliés à la répartition et à la capitalisation obtiennent un même niveau de pension

$$P = \tau_{CAP} * m_1 * (1+g)^{n-2} (1+r) = \tau_{REP} * m_1 * (1+g)^{n-1}$$

Après calcul, on trouve :

$$\frac{\tau_{CAP}}{\tau_{REP}} = \frac{1+g}{1+r}$$

Selon Feldstein (1998b), si  $r > g$ , alors  $\tau_{REP} > \tau_{CAP}$ , il y a surcotisation de la part des affiliés à la répartition qui doivent supporter un taux de cotisation supérieur à celui de la capitalisation pour avoir le même niveau de pension P. Il assimile cette surcotisation à une taxe que l'on note T tel que :

$$\tau_{REP} * m_1 = \tau_{CAP} * m_1 + T$$

Pour un cotisant au régime par répartition, le taux de taxation implicite  $\sigma$  est égal à  $\frac{T}{\tau_{REP} * m_1}$

$$\text{On a donc } \sigma = \frac{\tau_{REP} - \tau_{CAP}}{\tau_{REP}} = \frac{r-g}{1+r}$$

Avec la réforme de passage à la capitalisation, le régime par répartition est fermé et remplacé par la capitalisation à la période i. La dette implicite, égale aux droits des individus qui ont cotisé en i-1, devient explicite.

$$\text{Elle est donnée par } D = \tau_{REP} * m_1 * (1+g)^{i-1}$$

Pour que le financement de la transition ne se traduise pas par une cotisation supérieure à la cotisation en vigueur sous le régime de la répartition, le taux de prélèvement que subissent les générations à partir de la période i pour rembourser la dette implicite ne doit pas excéder  $\tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r}$ .

En effet, lorsque le taux de prélèvement est de  $\tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r}$ , le prélèvement global est de  $\tau_{CAP} + \tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r}$

$$\text{Or, } \tau_{CAP} + \tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r} = \tau_{REP}$$

c'est la cotisation qui était appliquée en i-1, la situation des assurés ne change pas.

Pour que la réforme de passage profite aux générations futures, il faut que la dette D puisse, dans un environnement certain, être remboursée en une période finie. Or, comme le montre Vernière (2000), la dette ne peut être remboursée que si le prélèvement supplémentaire au taux  $\tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r}$  est perpétuel.

En effet, si l'on applique le taux de prélèvement supplémentaire  $\tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r}$  (destiné au remboursement de la dette) aux masses salariales  $m_1 * (1+g)^{i-1}$ ,  $m_1 * (1+g)^i$ ,  $m_1 * (1+g)^{i+1}$ , ..., la somme de tous les prélèvements actualisés au taux r sera égale à :

$$\tau_{REP} * \frac{r-g}{1+r} * m_1 * (1+g)^{i-1} * \sum_{j=0}^{\infty} \left(\frac{r-g}{1+r}\right)^j = \tau_{REP} * m_1 * (1+g)^{i-1} = D$$

Ainsi, en se plaçant dans le seul cas où le passage à la capitalisation est avantageux pour les affiliés (cas où  $r > \gamma\alpha + \delta > g$ ), on trouve que le remboursement de la dette destinée au financement de la transition peut se faire soit :

- par le prélèvement d'un taux de  $\tau_{\text{REP}}^* \frac{r-g}{1+r}$ , ce qui ne réduit pas le bien-être des cotisants puisque ce taux correspond au taux de taxation implicite. Leur taux de cotisation reste le même que sous le régime de la répartition. Mais avec ce taux, la dette ne peut être remboursée à un horizon fini. Le taux de prélèvement supplémentaire  $\tau_{\text{REP}}^* \frac{r-g}{1+r}$  est perpétuel ce qui rend la réforme de passage à la capitalisation inutile puisque le gain engendré par le différentiel de  $r$  et de  $g$  est annulé par la contribution au remboursement de la dette.
- par le prélèvement d'un taux supérieur à  $\tau_{\text{REP}}^* \frac{r-g}{1+r}$ , ce qui permet de rembourser la dette à un horizon fini et permet aux générations futures de bénéficier des gains de la capitalisation. Mais cela signifie que les générations intermédiaires devront payer en contribuant plus que pendant la période précédant la réforme.

En somme, la transition d'un système de retraite à l'autre, même motivée par des perspectives de gains futurs grâce aux rendements plus élevés de la capitalisation, ne peut pas profiter à toutes les générations. La renonciation par les générations présentes d'une partie de leur consommation au profit de l'épargne représente un coût qui n'est compensé par les gains qu'à certaines conditions ( $r > \gamma\alpha + \rho > g$ ). De plus, le remboursement de la dette implicite -qui devient explicite au moment de la transition, ne peut se faire à horizon fini, que si les générations présentes paient une taxe en plus de l'épargne qu'ils doivent se constituer. Leur niveau de prélèvement est donc supérieur à ce qu'il était avant la réforme. Les générations futures pourront bénéficier de meilleurs rendements mais au prix d'une réduction du bien-être des générations intermédiaires.

### **III- Le débat dans les PED**

Entre le début des années 90 et la crise de 2008, la Banque mondiale a pris part aux réformes des systèmes de retraite de plusieurs pays. Douze pays de la zone Amérique latine et dix pays de la zone Europe et Asie centrale ont introduit un pilier financé par capitalisation, à cotisations définies avec des comptes individuels gérés par des fonds de pension privés. Certains ont maintenu le pilier par répartition, d'autres non, et l'étendue de ce pilier public par répartition diffère d'un pays à l'autre.

Le contenu et les effets de ces réformes seront discutés dans le chapitre suivant. Nous nous intéresserons ici au cadre de référence de la Banque mondiale et aux effets escomptés spécifiques aux PED, du passage à la capitalisation.

#### **1. Principes et conception idéologique**

La Banque mondiale affiche comme double objectif, de soutenir les pays dans leur lutte contre la pauvreté et dans leur chemin vers plus de croissance économique. C'est au nom de ces objectifs que la Banque a été amenée à s'intéresser dans les PED, aux systèmes publics de retraite.

Comprendre l'évolution des préconisations de la Banque mondiale en matière de politique sociale et de réforme des systèmes de retraite, suppose de s'intéresser aux paradigmes qui y ont régné.

La stratégie des organisations internationales a lieu dans un contexte politique et économique donné et découle d'une volonté partagée d'orienter les politiques publiques vers une certaine stratégie économique. C'est ainsi que naissent des communautés et réseaux d'experts qui partagent les mêmes valeurs et œuvrent dans le même sens en ayant pour référence le même cadre idéologique. On parle alors de communautés épistémiques<sup>19</sup> (Haas, 1990, Merrien, 2001). La communauté épistémique qui compose la Banque mondiale a connu des évolutions depuis la création de l'institution, ce qui a rythmé l'évolution des politiques qu'elle préconise.

On distingue ainsi trois temps. Le premier, à la création en 1945, est un moment où triomphe la conception keynésienne de l'économie et où la théorie économique, même libérale, met l'accent sur les défaillances du marché. L'Etat-Providence se développe et devient un pilier de l'intervention de l'Etat dans l'économie. C'est le cas dans les pays industrialisés, mais aussi dans les PED qui mettent en place des politiques de développement basées sur la planification, l'industrialisation et l'Etat-Providence (dans les pays d'Amérique latine notamment). La Banque mondiale ne s'intéresse pas aux systèmes de protection sociale de manière significative. En la matière, le Bureau International du

---

<sup>19</sup> Les communautés épistémiques sont des communautés d'experts qui « ont en commun un modèle de causalité et un ensemble de valeurs politiques. Ils sont unis par la croyance forte de ce modèle et dans l'engagement de traduire cette croyance en politique publique et que ce faisant, le bien-être de l'humanité en sera amélioré », Haas, 1990, p.42).

Travail (BIT) est plus engagé dans l'étude et le conseil, lesquels sont orientés vers la défense des travailleurs et l'objectif de redistribution des revenus.

Le deuxième temps, qui découle de la crise des années 70 et de l'échec des politiques développementalistes en Amérique latine est le temps du consensus de Washington où la « communauté épistémique Banque mondiale » repose désormais sur le paradigme néo-libéral de l'école de Chicago (Merrien, 2001). Selon les économistes de Chicago, la crise des années 70 laisse paraître l'inefficacité de l'action de l'Etat et met fin aux années de triomphe du keynésianisme et de l'Etat-Providence. Par opposition à la période précédente où les économistes reconnaissent les cas de défaillances du marché, l'école du *Public Choice* met en avant les défaillances de l'intervention de l'Etat (théorie des *government failures*, (McKean, 1965)). Cette intervention étant opérée par des élites politiques et des bureaucrates qui eux-mêmes défendent des intérêts particuliers, est nécessairement moins efficace qu'un marché concurrentiel. Le marché est dès lors le meilleur mécanisme d'allocation des richesses, d'où la nécessité de privatiser les entreprises et les services publics. Appliquée à la protection sociale, la pensée néo-libérale est en faveur d'un retrait de l'Etat pour laisser place aux institutions privées. La protection contre les risques sociaux est le métier des assureurs privés, l'action de l'Etat doit se limiter à une assistance minimale, un filet de sécurité pour les plus pauvres qui n'ont pas accès au marché.

Dès le début des années 80, on retrouve ce changement de paradigme dans les analyses et recommandations de la Banque mondiale à l'intention des pays en développement. Le lancement de Plans d'Ajustement Structurel (PAS) sous l'égide de la Banque et du Fonds Monétaire International (FMI) va dans ce sens. Privatisations, libéralisations commerciale et financière, dérégulation et retrait de l'Etat sont les mesures à adopter pour lutter contre l'inflation, contre les déficits budgétaires et des systèmes de sécurité sociale, et parvenir ainsi à une stabilité macroéconomique qui permettra à moyen-long terme de soutenir la croissance, créer des emplois et améliorer le bien-être (« *Growth is good for the poor* », Dollar et Kraay, 2002). C'est dans ce contexte que la Banque commence à s'intéresser aux systèmes de protection sociale et aux systèmes publics de retraite, particulièrement à leur impact sur les finances publiques et sur le comportement des individus en matière d'épargne et sur le marché du travail.

Le premier terrain d'expérience qui intéresse la Banque est le Chili qui, après un coup d'Etat militaire et en même temps qu'une vaste politique de libéralisation, réforme son système de retraites sur les recommandations des économistes de Chicago (M. Friedman, A. Herberger et les *chicago boys*). La stratégie adoptée est celle d'un passage d'un système public par répartition à prestations définies à un système privé à cotisations définies et géré par capitalisation. Cette transition aurait ainsi pour double résultat, selon cette école de pensée, d'éliminer les effets néfastes de la gestion des pensions de retraite

en répartition et par l'Etat (vulnérabilité face aux évolutions démographiques qui menacent les finances publiques, risque de détournement des cotisations, modalités qui favorisent certains secteurs ou travailleurs, encouragent les départs anticipés...) ; et de récolter les fruits du développement des marchés financiers induit par la généralisation de la capitalisation. Si protection sociale demeure, elle doit être limitée et ciblée vers les plus pauvres.

Le Chili devient le modèle à suivre. La Banque réitère l'expérience avec d'autres pays d'Amérique latine puis, à partir de la chute du bloc socialiste, avec les pays d'Europe de l'Est, terrain propice à la transition vers une économie de marché. En 1994, la Banque expose sa stratégie de réforme des systèmes de retraite dans *Averting the Old-Age crisis*. L'objectif de redistribution naguère défendu par le BIT n'est plus une priorité. Le BIT ne prend d'ailleurs pas part aux réformes menées.

Néanmoins, une réforme de ce type dans les PED pose un certain nombre de problèmes et de risques et nécessite des conditions déterminées : Comment faire accepter cette réforme politiquement ? Comment financer la transition et rembourser la dette implicite ? Comment protéger les travailleurs du risque financier ? Comment inciter à l'épargne ?

Lorsque l'Etat dispose d'une faible marge de manœuvre budgétaire pour financer la transition ou lorsque le système de gouvernance est trop faible pour garantir un contrôle et une régulation des fonds de pension et des marchés financiers, une telle réforme devient difficile à adopter. Par ailleurs, les effets sociaux des plans d'ajustements structurels, aggravés par les crises asiatiques et latino-américaines obligent la Banque à changer de stratégie. Pour elle, la réforme dans ces pays-là était certes nécessaire puisque les régimes de retraite n'étaient pas financièrement soutenables à moyen-long terme, mais le passage de la répartition à la capitalisation a plongé une partie de la population retraitée dans la pauvreté, les contraignant à travailler pour s'assurer un revenu complémentaire (Queisser, 2000). L'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion vient s'ajouter à la hausse du chômage résultant des PAS et pousse la Banque à revoir sa politique.

C'est le troisième temps, le temps du « consensus post-Washington » (Stiglitz, 1998), qui n'est pas tout-à-fait un changement de paradigme mais plutôt un changement de stratégie qui consiste à aller dans le sens des réformes préconisées par le consensus de Washington mais de manière plus progressive et plus pragmatique. On parle de « nouvelle convergence » (Queisser, 2000) ou de « cessez-le-feu théorique » (Merrien, 2001). La Banque estime qu'un modèle à plusieurs piliers sera plus facile à faire accepter politiquement et moins coûteux que le passage à un système entièrement privatisé. La réforme doit maintenir dans un premier temps une fraction des pensions gérée par l'Etat ainsi que des politiques sociales destinées aux catégories de la population qui, face aux risques sociaux, n'ont pas les ressources suffisantes pour s'assurer une protection privée. Le rôle de l'Etat a

néanmoins vocation à être progressivement réduit pour laisser place au marché. La Banque admet que les Etats doivent prendre le temps de préparer le cadre institutionnel permettant la transition. Une décennie après *Averting the Old Age crisis*, le nouveau rapport, *Old-Age Income Support in the 21st Century* (Holzmann et Hinz, 2005), défend cette nouvelle stratégie des systèmes à plusieurs piliers que la Banque présente comme faisant l'objet d'un large consensus en son sein (Holzmann, 2000).

## **2. La préconisation d'un système de 3 à 5 piliers par les organisations internationales**

La classification par piliers de la Banque mondiale s'inscrit dans une logique normative. Les systèmes de retraite doivent évoluer selon elle vers une architecture à plusieurs piliers, dominés par les régimes par capitalisation. Initialement, les réformes d'abandon de la répartition au profit de la capitalisation qu'elle préconisait devaient donner lieu à des systèmes de retraite à 3 piliers avec :

- un régime public par répartition (pilier 1) dont l'importance relative doit tendre à diminuer pour laisser se développer les piliers 2 et 3
- un pilier obligatoire par capitalisation (pilier 2)
- un pilier facultatif par capitalisation (pilier 3) fondé sur l'épargne volontaire

En raison des critiques d'une part, des résultats mitigés des réformes conduites d'autre part<sup>20</sup>, ajoutés aux conditions préalables restrictives et aux difficultés politiques pour lancer ce type de réforme ; cette structure à 3 piliers laisse place à une autre architecture normative, à 5 piliers.

L'abandon de la répartition est toujours un axe important de la réforme. La capitalisation est toujours considérée comme utile mais la transition doit se faire progressivement. La dichotomie entre l'objectif de lutte contre la pauvreté et l'objectif de remplacement du revenu est affirmée, ces deux fonctions devant être remplies par des piliers administrativement et financièrement différents. C'est un changement par rapport au cadre précédent où la Banque classait à tort, dans le même pilier 1, les pensions universelles non-contributives et les régimes publics contributifs par répartition. La nouvelle classification distingue donc un pilier 0 qui doit remplir la fonction de filet de sécurité pour les personnes âgées et un pilier 1 qui est le régime par répartition, contributif et qui assure le remplacement d'une partie du revenu. Les piliers 2 et 3 sont maintenus et un pilier 4 est rajouté et inclut d'autres composantes de protection sociale comme l'assistance familiale informelle ou l'accès à la santé.

Ce type de système à 5 piliers serait mieux à même, selon la Banque, de répondre au double objectif tout en réduisant, grâce à la diversification, l'exposition aux différents risques (politique,

---

<sup>20</sup> Le chapitre suivant est consacré à l'étude de ces réformes et de ces résultats obtenus dans les pays d'Amérique latine.

démographique et financier). Il permet de faire dépendre le financement de l'assurance vieillesse à la fois de la croissance de la masse salariale et de l'évolution des taux d'intérêt puisqu'il conserve un pilier obligatoire géré en répartition et met en place deux autres piliers gérés en capitalisation, l'un étant obligatoire et l'autre facultatif. L'autre avantage que présente le passage à un système à plusieurs piliers par rapport à la préconisation initiale (Rapport 1994), est de réduire le coût de transition. En effet, lorsque l'on ferme entièrement les régimes par répartition, la dette implicite constituée par les engagements passés devient explicite et doit être financée (*cf. infra*). Lorsque l'on maintient un pilier par répartition en réduisant sa part dans le système, une partie des pensions de chaque période continuera à être financée par les cotisations de la même période. Le montant de la dette « explicite » qui découle de ce type de réforme est donc inférieur à celui qui découle d'une réforme de substitution totale de la capitalisation à la répartition.

Ainsi, le cadre à plusieurs piliers préconisé par la Banque depuis 2005<sup>21</sup> et jusqu'à aujourd'hui se compose des éléments suivants :

- ***Pilier zéro, non contributif :***

Le besoin d'un pilier de base, redistributif est reconnu suite à l'expérience des pays dont la réforme du système des retraites a eu des effets sociaux négatifs. Ce pilier garantit, à partir d'un certain âge, une pension minimale universelle ou sur critère de revenu et ce, quelle que soit la durée de cotisation. C'est une mesure d'assistance, qui doit être financée par le budget de l'Etat ou des collectivités locales. Ce pilier aurait toute son importance dans les PED puisqu'il sert de filet de sécurité aux *lifetime poor*<sup>22</sup> et aux travailleurs précaires dont les carrières discontinues (entrées et sorties du marché formel) ne leur permettent pas de bénéficier d'une pension adéquate versée par les piliers 1 et 2.

L'importance et les modalités de fonctionnement de ce pilier (éligibilité, montant de la pension minimale etc.) dépendent des ressources budgétaires disponibles et de l'importance relative du phénomène de pauvreté des personnes âgées par rapport aux autres groupes vulnérables (enfants, jeunes, handicapés etc.). La mise en œuvre de ce pilier nécessite également une certaine organisation qui peut être compliquée et coûteuse pour certains PED puisqu'elle nécessite d'identifier les personnes âgées en situation de pauvreté en l'absence de documents formels et de verser des petites sommes à une population largement rurale et faiblement bancarisée.

- ***Pilier 1, contributif obligatoire et par répartition :***

Ce pilier correspond au maintien d'une partie de l'ancien régime précédant la réforme. Il s'agit d'un pilier contributif, public et à prestations définies, financé par répartition. Il répond à l'objectif de

---

<sup>21</sup> Holzmann et Hinz (2005) et The World Bank conceptual framework ([www.worldbank.org/sp](http://www.worldbank.org/sp)).

<sup>22</sup> qui sont dans la pauvreté pendant toute leur vie.

remplacement d'une part du revenu ; et résout les problèmes de myopie, d'incertitude quant à la durée de vie, d'information incomplète et de préférence pour le présent. C'est un pilier qui permet la diversification du risque, puisqu'il est exposé au risque politique et démographique mais pas au risque financier. La Banque plaide pour un pilier 1 de taille « raisonnable »<sup>23</sup>, dans le sens où le taux de remplacement doit être limité afin de laisser l'espace à des piliers 2 et 3 plus développés.

▪ ***Pilier 2, obligatoire et par capitalisation :***

Il s'agit là du pilier qui, relativement aux autres, est censé être le plus important dans les systèmes réformés. Il doit être contributif, entièrement financé par capitalisation, géré par le secteur privé, par des fonds de retraite d'entreprise obligatoires, ou des comptes vieillesse individuels obligatoires (fonds de pensions, compagnies d'assurances ou autres institutions financières). La contributivité permettrait de réduire les distorsions sur le marché du travail, et de faciliter le transfert des droits à la retraite en cas de changement d'emploi et par là, la mobilité des travailleurs. Quant à la gestion privée, elle serait une garantie de bonne gestion financière, dans l'intérêt des épargnants, puisque les choix d'investissement ne seraient pas soumis à des influences politiques qui les orienteraient principalement vers des obligations d'Etat.

C'est à travers ce pilier (et le pilier 3, facultatif), que passent les principaux effets positifs escomptés, en termes de mobilisation d'une épargne investissable, et de développement des marchés financiers.

▪ ***Pilier 3, facultatif et par capitalisation :***

Ce pilier répond à un objectif de remplacement du revenu et complète le précédent en permettant aux individus qui souhaitent épargner plus, d'avoir, une fois à la retraite, des taux de remplacement plus élevés<sup>24</sup>. Il peut s'agir de régimes de retraites complémentaires d'entreprise, de comptes d'épargne vieillesse individuels facultatifs, ou d'autres solutions d'assurance. La Banque estime que les premières expériences de réforme ont montré qu'un pilier obligatoire par capitalisation n'était pas toujours suffisant, d'où l'importance de renforcer le pilier 3 pour garantir un meilleur niveau de vie aux retraités. Ce pilier étant facultatif, il faut créer des incitations à l'épargne, ces incitations peuvent être fiscales<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> p.171, Holzmann et Hinz (2005).

<sup>24</sup> Cela concerne donc principalement les revenus élevés. Mais à travers plusieurs écrits, la Banque mondiale estime que ce type de pilier offre aussi des perspectives aux travailleurs informels qui n'ont pas accès aux premier et deuxième piliers salariaux (Holzman et Hinz, 2005). Cette question sera traitée dans les chapitres suivants.

<sup>25</sup> Il reste à apprécier, en fonction de la situation économique et budgétaire de chaque pays, l'opportunité d'allouer un effort budgétaire à l'incitation à l'épargne.

▪ ***Pilier 4 : mesures non-financières de politique sociale :***

Ce pilier 4 –qui n’est pas vraiment un pilier de retraite au sens strict- consiste, pour la Banque, à tenir compte de l’ensemble des composantes de protection sociale auxquels ont accès les personnes âgées. Il peut s’agir aussi bien de sources informelles d’assistance familiale ou intergénérationnelle, financière ou non-financière (logement), que de programmes sociaux formels (santé). La prise en compte de ces éléments permet de mieux évaluer le niveau de vie des retraités et leurs besoins de consommation et de concevoir des systèmes de retraites plus adéquats.

Les systèmes fonctionnant selon cette architecture à 5 piliers diffèrent d’un pays à l’autre en fonction de l’importance relative de chacun des piliers. Le pilier 0, relativement aux autres piliers, est marginal puisqu’il s’agit d’une mesure d’assistance. L’importance du pilier 2 dépend du taux de remplacement qu’offre le pilier 1. Le pilier 3 dépend à son tour de l’importance du remplacement offert par les piliers 1 et 2.

### **3. Les effets escomptés de la capitalisation dans les PED**

Au début des années 90 la grande majorité des systèmes de retraite en place dans les PED étaient financés par répartition et à prestations définies. Certains de ces systèmes ont été mal conçus et mal gérés, des prestations généreuses étaient offertes au moment où le rapport démographique était favorable et les paramètres n’ont pas été ajustés au fur et à mesure que ce rapport se dégradait. Pour certains régimes qui fonctionnaient en répartition provisionnée, les réserves ont été mal gérées, placées à taux faibles ou utilisées pour d’autres dépenses de l’Etat, de nombreux PED souffrant de la fragilité de leur gouvernance et de leurs institutions (Musalem and Ortiz, 2011). L’autre problème commun aux PED est la faible couverture de la population active occupée par le système de retraite. Seuls les salariés du secteur public et certains salariés du secteur privé formel sont couverts ce qui correspond rarement à plus de 50% de la population occupée.

Selon l’argumentation de la Banque mondiale, le passage à la capitalisation devrait régler ces deux problèmes. La privatisation de la gestion des retraites et le placement de l’épargne assureraient une meilleure gestion, un meilleur rendement aux affiliés, un accroissement de l’épargne qui servirait au financement des investissements et à la croissance de ces pays. Ce rendement de la capitalisation, supposé supérieur, permettrait aux futurs retraités de bénéficier d’un même niveau de prestations en ayant versé des taux de cotisation plus faibles. Cette baisse des taux de cotisation aurait un impact sur le marché du travail en augmentant le taux d’emploi et réduisant les incitations à l’évasion vers l’informel, ce qui réglerait le problème du faible taux de couverture.

Ces recommandations ont été largement critiquées, non seulement pour les difficultés de leur mise en œuvre d'un point de vue politique ; mais surtout parce que le raisonnement de la Banque s'appuie sur des postulats souvent non vérifiés dans la pratique (Orszag et Stiglitz, 1999 ; Breyer, 2001 ; Barr et Diamond, 2009).

Nous retiendrons deux faiblesses principales dans ce raisonnement.

Premièrement, il considère les problèmes de gouvernance et de gestion des régimes par répartition comme étant des problèmes inhérents à la répartition, et que le simple passage à la capitalisation pourrait les régler. Or retirer la gestion des retraites à l'Etat pour la confier à des opérateurs privés supervisés par l'Etat ne règle *a priori* pas le problème mais le déplace (Orszag et Stiglitz, 1999).

La capitalisation nécessite en effet des mécanismes et institutions de régulation afin de limiter les comportements de prise de risque par les fonds de pensions, de détournements et de conflits d'intérêts (James, 1997 ; Holzmann, 2000). Lorsque la gouvernance est fragile ces comportements existeront dans les deux types de systèmes, qu'il s'agisse de gérer la répartition et ses réserves ou d'octroyer des autorisations pour la constitution de fonds de pension et de superviser leur action. Les affiliés peuvent même être moins lésés par une mauvaise gouvernance publique dans un système par répartition que dans un système par capitalisation du fait que ce dernier est plus complexe à comprendre par les organismes non-gouvernementaux de protection des assurés et les syndicats qui n'ont pas toujours l'expertise suffisante dans un grand nombre de PED. Les affiliés eux-mêmes sont encore moins informés et peuvent être induits en erreur quant aux conditions de placement de leur épargne, aux risques encourus et aux frais administratifs (dans le cas de la gestion individuelle)<sup>26</sup>. Tout ceci permet de souligner les limites de l'idée selon laquelle la capitalisation transformerait les cotisants en parties prenantes qui se considèrent comme ayant un droit de propriété sur leurs cotisations et qui se préoccupent de ce fait de la manière dont leurs fonds sont gérés. Enfin, la gestion privée est coûteuse. Les coûts de fonctionnement sont répercutés sur les épargnants sous forme de commissions, de sorte qu'ils détruisent une partie importante de la rentabilité, et ce d'autant plus que les salariés ont des revenus faibles et fluctuants.

Orszag et Stiglitz (1999) reprochent ainsi aux partisans d'un passage à la capitalisation dans les PED, de comparer l'efficacité de systèmes par répartition mal gérés à l'efficacité théorique de la capitalisation. Il est difficile de prévoir ce que donnerait la mise en place de la capitalisation dans des pays où les capacités de régulation sont faibles, où les épargnants sont peu informés et où les marchés sont volatils et peu diversifiés. C'est pourquoi tenter de réformer la répartition et de corriger les aspects qui la rendent moins efficace, peut souvent s'avérer plus souhaitable qu'un bouleversement structurel du système sans garantie de résultat.

---

<sup>26</sup> Il existe une littérature abondante consacrée au sujet de *financial literacy* et à l'aspect de l'assurance retraite particulièrement. Voir Hastings et al. (2012b) pour une revue de littérature complète, Beshears et al. (2008) pour le cas des Etats-Unis, Hastings et al. (2012a) pour le cas du Mexique et Lusardi et al. (2012).

Deuxièmement, en ce qui concerne le marché du travail, le raisonnement s'appuie sur le postulat selon lequel l'évasion vers l'informel serait liée aux forts taux de cotisations des régimes publics de Sécurité sociale. Lorsque les travailleurs cotisent pour financer les retraites de leurs aînés et que le rendement de la répartition est inférieur à ce qu'ils auraient obtenu s'ils avaient épargné et placé leur épargne, il y a sur-cotisation qui est assimilée à une taxe (James, 1998). Cette taxe est à l'origine de distorsions sur le marché du travail et inciterait au travail en dehors du cadre formel pour échapper aux cotisations. Le passage à la capitalisation où chacun cotise sur des comptes individuels pour financer sa propre retraite permettrait de renforcer la contributivité du système et d'ainsi éliminer cette « taxe » (Feldstein, 1998a). Le même niveau de pension que dans le régime par répartition, serait alors atteint avec des taux de cotisation plus faibles. Cette baisse des cotisations salariales et patronales supprimerait les incitations à l'évasion vers l'informel et conduirait à la formalisation d'une partie de la population active occupée. Or, les études empiriques des effets de la capitalisation sur la formalisation (cf. Chapitre 2) aussi bien que la littérature théorique et empirique consacrées aux causes et aux motivations de l'emploi informel (cf. Chapitre 4) montrent que le passage à la capitalisation n'engendre pas de formalisation massive et que les niveaux de cotisation, le taux de rendement ou le taux de contributivité ne sont pas les seules explications à l'existence et à la persistance de l'emploi informel. La retraite par répartition est un plus de l'emploi formel et non un moins.

## Conclusion

Le débat répartition-capitalisation qui a marqué les années 90 et dont nous avons exposé les grandes lignes a permis de relativiser d'un point de vue théorique, les effets positifs escomptés de la capitalisation et l'idée selon laquelle les régimes financés par répartition ne seraient pas viables.

Aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement, les problèmes de déséquilibre liés aux évolutions démographiques et à la dégradation du ratio de dépendance sont réels. Mais il est possible d'y faire face lorsque la répartition est bien gérée, lorsque les réformes paramétriques et parfois structurelles interviennent à temps et lorsque les promesses faites avant la phase de maturité du régime ne sont pas intenable. Il apparaît également que les régimes par capitalisation ne sont plus efficaces que les régimes par répartition pour assurer un meilleur rendement et une hausse de l'épargne et de la production, qu'à certaines conditions. Ils sont du reste plus exposés au risque financier sans être protégés du risque démographique, et ne sont pas plus équitables.

Dans le cas où les conditions sont réunies pour que la capitalisation soit plus efficace à long terme que la répartition, la littérature montre que la réforme de passage d'un mode de financement à l'autre ne peut, en raison du coût de la transition, être bénéfique pour toutes les générations. La transition ne peut-être financée en effet, qu'au prix d'une renonciation à la consommation des générations courantes, ce qui représente une dégradation de leur bien-être ; ou au prix d'une « taxe perpétuelle » qui doit être payée par les cotisants des générations courantes et à venir et qui annule le gain en termes de rendement qui a motivé le passage à la capitalisation.

En ce qui concerne les PED, nous avons vu que le passage à un système à plusieurs piliers est présenté par la Banque mondiale comme la seule solution viable pour faire face aux difficultés financières des régimes et régler le problème du faible taux de couverture de la population active. Ces effets escomptés reposent néanmoins sur des postulats critiquables. Les difficultés financières des régimes dans les PED ne sont pas inhérentes au financement par répartition ni liées à un choc démographique brutal mais le résultat d'une mauvaise gestion de la répartition, (des promesses trop généreuses, des paramètres des régimes qui n'ont pas été progressivement ajustés et des réserves placées à taux faibles ou utilisées à d'autres fins). Le passage à un système à plusieurs piliers qui nécessite des compétences de régulation et de bonne gouvernance ne fait, au mieux, que déplacer le problème. Quant au faible taux de couverture et au fort niveau d'emploi informel, ils ne sont pas uniquement le fait de taux de cotisation trop élevés qui inciteraient à l'évasion vers l'informel, mais le résultat d'une série de facteurs explicatifs (décrits dans le chapitre 4). Le passage à un système avec des piliers financés par capitalisation, lorsqu'il permet une baisse des taux de cotisation ne provoquera pas nécessairement de formalisation spontanée et significative du marché du travail. Le chapitre qui suit sera consacré aux

résultats observés dans un certain nombre de pays qui ont mené des réformes de passage de la répartition à la capitalisation. Ces résultats mettent en évidence les limites de ce type de réforme, surtout après la crise financière de 2007.

## **BIBLIOGRAPHIE**

**Akerlof G.A., (1970)**, “The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics, The MIT Press*

**Andrieux V., Chantel C., (2013)**, “Espérance de vie, durée passée à la retraite”, *Dossiers Solidarité et santé, N°40, DREES*

**Antonovsky A., (1967)**, “Social class, life expectancy and overall mortality”, *The Milbank Memorial Fund Quarterly, Vol.45, N°2, Part 1, pp.31-73*

**Arrau P., Schmidt-Hebbel K., (1993)**, “Macroeconomic and Intergenerational Welfare Effects of a Transition from Pay-as-You-Go to Fully Funded Pension Systems”, *Policy Research Department, Macroeconomics and Growth Division, World Bank*

**Arrow K., (1963)**, “Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care”, *American Economic Review*

**Atkinson A. (1997)**, “The Economic Effects of the Welfare State: an incomplete debate” in *European Economy*

**Auerbach A., Kotlikoff L., (1984)**, “Social Security and the Economics of the Demographic Transition”, in Aaron H.J., Burtless G., “*Retirement and Economic Behavior: Studies in social economics series, Brookings institution*

**Barr N., Diamond P., (2009)**, “Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions”, *International Social Security Review, Vol.62*

**Barro R.J., (1974)**, « Are Government Bonds Net Wealth? », *Journal of Political Economy, n° 82, pp. 1095-1117*

**Beshears J., Choi J., Laibson D., Madrian B., (2008)**, “The importance of default options for retirement saving outcomes: evidence from the United States”, in “*Lessons from Pension Reform in the Americas*”, ed. S. Kay, T. Sinha, pp. 59-87, Oxford Univ. Press

**Blanchet D., (1998)**, “Le débat répartition-capitalisation : un état des lieux », *Retraite et épargne, rapport du Conseil d'Analyse Economique*

**Blanchet D., Gaussât L., (2000)**, “Le libre choix de l'âge de la retraite : approche économique”, in *D. Taddei [2000] : Retraites choisies et progressives, Conseil d'analyse économique, La Documentation Française*

**Blanchet D., Villeneuve B., (1997)**, “Que reste-t-il du débat répartition-capitalisation ? ”, *Revue d'économie financière, N°40, pp. 157-174*

**Bloom D., McKinnon R., (2013)**, “The design and implementation of public pension systems in developing countries: issues and options”, *Harvard University, PGDA working paper No.102*

**Bozio A., (2006)**, “Réformes des retraites : Estimations sur données françaises”, *Thèse de Doctorat, EHESS*

**Bozio A., Piketty T., (2008)**, “Pour un nouveau système de retraite, des comptes individuels de cotisations financés par répartition”, *Editions Rue d'Ulm*

**Breyer F., (2001)**, “Why Funding is not a Solution to the "Social Security Crisis”, *IZA Discussion paper series, N° 328*

**Brumberg R., Modigliani F., (1954)**, “Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data” in *Kenneth K. Kurihara, ed., Post-Keynesian Economics, NJ. Rutgers University Press*

**Cambois E., Laborde C., Robine J.-M., (2008)**, “La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte”, *Population et sociétés, N°44, INED*

**Chand S., Jaeger A., (1996)**, “Aging populations and public pension schemes”, *IMF occasional paper N°147*

**Clark R., Craig L., Wilson W., (2003)**, “A History of Public Sector Pensions in the United States”, *Pension Research Council, University of Pennsylvania Press, Philadelphia*

**Conseil d'Orientation des Retraites, (2013a)**, “Retraites : un état des lieux du système français”, *12e Rapport, COR*

**Conseil d'Orientation des Retraites, (2013b)**, “Retraites : douze fiches pour l'information et le débat”, *COR*

**Cornilleau G., Sterdyniak H., (2003)**, “Les cinq piliers de la retraite”, *OFCE*

**Cornilleau G., Sterdyniak H., (2008)**, “Emploi des seniors : la leçon des pays de réussite”, *Revue de l'OFCE*

- Davanne O., Pujol T., (1997)**, “Le débat sur les retraites : Capitalisation contre Répartition”, *Revue française d'économie*, Vol.12, N°, pp.57-116
- Dollar, D., Kraay, A., (2002)**, “Growth is good for the poor”, *Journal of Economic Growth*, Springer, vol. 7(3), pp. 195-225, September
- Dupont G., Sterdyniak H. (2000)**, “Quel avenir pour nos retraites”, *La Découverte*
- Dupuis J.M, El Moudden C., (2002)**, “Economie des retraites”, *Economica*
- Elbaum M., (2008)**, “Economie politique de la protection sociale”, *PUF*
- Esping-Andersen G., (1990)**, “The three worlds of Welfare capitalism”, *Cambridge, Polity Press*
- Feldstein M., (1974)**, “Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation”, *The Journal of Political Economy*, Vol.82, N°5 (Sep.-Oct), 905-926
- Feldstein M., (1998a)**, “Introduction”, in *Privatizing Social Security*, Chicago University Press
- Feldstein M., (1998b)**, “Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare?”, in *Privatizing Social Security*, Chicago University Press
- Friedman M., (1962)**, “Capitalism and Freedom”, *The University of Chicago Press*
- Haas E.B., (1990)**, “When knowledge is Power: Three models of change in international organizations”, *Berkeley, University of California Press*
- Hastings J., Hortaçsu A., Syverson C., (2012a)**, “Advertising and competition in privatized social security: the case of Mexico”, *unpublished manuscript, Brown University*
- Hastings J., Madrian B., Skimmyhorn W., (2012b)**, “Financial literacy, financial education and economic outcomes”, *NBER working paper 18412*
- Heller P., (1998)**, “Rethinking Public Pension Initiatives”, *Working paper 98/61, IMF*
- Holzmann R., Hinz R., (2005)**, “Les régimes de retraite au 21<sup>e</sup> siècle. Perspective internationale sur les systèmes de retraite et leurs réformes”, *Banque mondiale*
- Holzmann R., (1997a)**, “Fiscal alternatives of moving from unfunded to funded pensions”, *OECD working paper N°126*

**Holzmann R., (1997b)**, “On the economic benefits and fiscal requirements of moving from unfunded to funded pensions” in *the future of the welfare State: challenges and reforms, European Economy - Reports and studies N°4 pp.121-163*

**Holzmann R., (2000)**, “La réforme des retraites : l’approche de la Banque mondiale », *Revue Internationale de Sécurité Sociale*”, Vol. 53, N°1

**Holzmann R., Jousten A., (2012)**, « Conceptualizing, measuring and financing the legacy costs in an NDC reform”, *Journal of Pension Economics and Finance, Cambridge University Press, vol. 11(04), pp. 606-630*

**Holzmann R., Palmer E. (eds), (2006)**, “Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes”, *The World Bank*

**Holzmann R., Palmer E., Robalino D., (eds), (2012)**, “Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 1: Progress, Lessons and Implementation”, *The World Bank*

**Holzmann R., Palmer E., Robalino D., (eds), (2013)**, “Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World. Volume 2: Gender, Politics and Financial Stability”, *The World Bank*

**James E., (1997)**, “Public pension plans in international perspective: Problems, reforms, and research ideas”, in *Salvador Valdes-Prieto, ed., The economics of pensions: Principles, policies, and international experience, Cambridge University Press*

**James E., (1998)**, “Pension Reform: An Efficiency-Equity Tradeoff?” in *Nancy Birdsall, Carol Graham, and Richard Sabot, eds., “Beyond Tradeoffs”, Brookings Institution Press*

**Kessler D., (1986)**, “Sur les fondements économiques de la Sécurité sociale”, *Revue française des affaires sociales*

**Kotlikoff L., Wise D., (1987)**, “The incentive effects of private pension plans”, in *Bodie Z., Shoven J., Wise D., “Issues in Pension Economics”, University of Chicago Press*

**Lavigne A., (2013)**, “Economie des retraites”, *Repères, La Découverte*

**Legros F., (2001)**, “La réforme des régimes de pension entre choix politiques et contraintes économiques”, *La Découverte*

**Legros F., (2002)**, “Régimes de retraites : limiter la répartition pour augmenter l’épargne ?”, *La lettre du CEPII, N°212, mai 2002.*

- Lusardi A., Michaud P., Mitchell O., (2012)**, “Optimal financial knowledge and wealth inequality”, *Pension Research Council working paper*
- Mathieu C., Sterdyniak H., (2009)**, “La globalisation financière en crise”, *Revue de l’OFCE N°110, p.13-73*
- McKean R., (1965)**, “The Unseen Hand in Government”, *American Economic Review, 55(3), pp. 496*
- Merrien F.-X., (2001)**, “Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale : Le cas des pensions”, *Revue internationale des sciences sociales 2001/4 N°170, p.589-603*
- Musalem A., Ortiz M., (2011)**, “Moving forward on the ISSA good governance guidelines”, *International Social Security Review, N°64(4), p. 9-37*
- OCDE, (2004)**, “Les pensions privées : Classification et glossaire de l’OCDE”, *OCDE, Paris*
- OCDE, (2013)**, “Panorama des pensions 2013. Les indicateurs de l’OCDE et du G20”, *OCDE, Paris*
- Orszag P., Stiglitz J., (1999)**, “Rethinking pension reform: ten myths about social security systems”, *presented at the conference on « New ideas about old age security » The World Bank*
- Palacios R., Whitehouse E., (1998)**, “The role of choice in the transition to a funded pension system”, *The World Bank*
- Palier B., (2003)**, “La réforme des retraites”, *Presses Universitaires de France*
- Persson M., (2000)**, “Five fallacies in the Social Security debate”, *Institute of International Economic Studies, Seminar Paper N°686*
- Poteraj J., (2008)**, “Pension systems in 27 EU countries”, *MPRA Paper, Munich*
- Queisser M., (2000)**, “La réforme des pensions de retraite et les organisations internationales : de la critique à la convergence”, *OCDE*
- Samuelson P., (1958)**, “An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money” *Journal of Political Economy, décembre, p.219-234*
- Sterdyniak H., (1999)**, “Pour approfondir le débat, quarante remarques sur le rapport Charpin”, *Revue de l’OFCE, N°70, pp. 237-251*

**Sterdyniak H., (2009)**, “Retraites : à la recherche de solutions miracles...”, *Revue de l’OFCE N°109*, p.109-140

**Sterdyniak H., (2013)**, “Quelle réforme des retraites en 2013 ? ”, *les notes de l’OFCE N°26/Avril*

**Stiglitz J., (1998)**, “More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus”,

**The World Bank, (1994)**, “Averting Old-Age crisis. Policies to protect the old and promote growth”, *Policy Research Report, The World Bank*

**Tragaki A., (1998)**, “Le système de retraite et l’équité intergénérationnelle”, *Economie et Prévision, N°136*, pp.107-116

**Vernière L., (1998)**, “Les réserves capitalisées dans les régimes de retraite par capitalisation”, *Document de travail, Caisse des dépôts et consignations, N°98-08*

**Vernière L., (2000)**, “Comment sont évalués les effets de la transition de la répartition à la capitalisation”, *Document de travail, Caisse des dépôts et consignations, N°2000-28*

**Wilkinson R.G., (1992)**, “Income distribution and life expectancy”, *British Medical Journal, N°304*, p.165-8

**Willmore L., (2000)**, “Three Pillars of Pensions? A Proposal to End Mandatory Contributions”, *The United Nations, DESA Discussion Paper N°13*

**Wise D., (1985)**, “Pensions, Labor, and Individual Choice”, *University of Chicago Press for the NBER*

## **Chapitre 2 :**

# **Les expériences de réforme des pays d'Amérique latine**

## Introduction

Le Chili est le premier pays à entièrement privatiser son système de retraite en 1981. Cette réforme se fait dans le cadre d'un vaste programme de privatisation et de libéralisation de l'économie chilienne mené par les *Chicago boys* et qui consistait à confier au marché, la gestion de l'ensemble des secteurs économiques et sociaux et à limiter l'intervention de l'Etat, jugée inefficace et source de gaspillage (De Castro, 1992 ; Borzutzky, 2005). Les artisans de la réforme chilienne des retraites présentent le passage à la capitalisation comme une « libération » pour les travailleurs qui passent d'un système « collectiviste » de gestion de leurs retraites où ils dépendent des décisions politiques et de la gestion bureaucratique, à un système « capitaliste » où ils sont parties prenantes, propriétaires d'un capital qu'ils ont accumulé sur des comptes individuels pendant leur durée d'activité et qu'ils choisissent de gérer et d'utiliser conformément à leur volonté (Piñera, 2001). La Banque mondiale s'inspire de l'expérience chilienne et encourage les autres pays d'Amérique latine, à travers un soutien technique et financier, à mener des réformes similaires. Ils s'appuient sur un ensemble de postulats théoriques que nous avons vus dans le chapitre précédent et qui leur permettent de construire le raisonnement suivant : la gestion en capitalisation offrirait aux affiliés un meilleur rendement de leur placement retraite ce qui leur permettrait d'obtenir le même niveau de pension avec un moindre taux de cotisation tout en les protégeant du risque politique. En même temps elle serait plus efficace à l'échelle macroéconomique : l'accumulation du capital d'une part permettrait une hausse du taux d'épargne nationale et par là de l'investissement et de la croissance et bénéficierait à tous ; et la baisse des taux de cotisation d'autre part réduirait le coût du travail et favoriserait la hausse de l'emploi formel. Nous avons vu également que le débat théorique sur cette question a mis en évidence les limites de ce raisonnement. Il a démontré notamment que la substitution de la capitalisation à la répartition engendre un coût de transition qui annule les gains tirés de l'écart positif de rendement entre les deux modes de financement. Il a montré aussi que l'impact macroéconomique positif de la capitalisation sur l'épargne et la croissance n'est vérifié qu'à certaines conditions restreintes.

Qu'en est-il des effets observés de ce type de réformes dans les pays qui les ont adoptées ?

La mise en place de comptes individuels gérés par des fonds de pensions privés a-t-elle permis d'assurer aux travailleurs, un revenu suffisant à la retraite ? L'administration privée des fonds a-t-elle protégé les cotisants d'une mauvaise gestion de leur épargne ? A l'échelle macroéconomique, la réforme a-t-elle permis une formalisation du marché du travail, a-t-elle évité le creusement du déficit public et favorisé l'épargne et la croissance ?

Le présent chapitre a pour objectif d'apporter des réponses à ces questions à travers une étude de cas de pays. Nous retenons un échantillon de pays qui appartiennent à une même région et ont des caractéristiques communes ; mais qui, de part leurs spécificités, la diversité des chocs subis et des

réformes adoptées (certains ont maintenu un pilier par répartition, d'autres non), nous permettent d'avoir un large éventail et aperçu des options de réforme et de leurs résultats. La disponibilité des données a également été prise en compte dans le choix des pays. Nous en retenons 7 : le Chili, le Mexique, la Bolivie, l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie et le Pérou.

Dans la première section, nous décrivons la situation précédant la réforme. L'ampleur des difficultés rencontrées par les régimes par répartition alors en place diffère d'un pays à l'autre mais nous pouvons les classer en trois catégories : une mauvaise gestion des paramètres des régimes et des fonds de réserves qui conduit à une situation de déséquilibre financier ; une faible couverture du système, auquel ne cotisent, au mieux, que 50% des actifs ; et des problèmes d'équité intra-générationnelle.

Dans une deuxième section, nous décrivons les stratégies et les grands axes des réformes mises en place. Nous classons ainsi les pays en trois catégories : ceux qui ont mis en place un système par capitalisation qui se substitue au système précédent ; ceux qui ont mis en place un système à plusieurs piliers où le financement des retraites se fait en partie par répartition et en partie par capitalisation ; et ceux qui ont mis en place deux systèmes, l'un par répartition et l'autre par capitalisation en laissant le libre choix aux affiliés.

La troisième section est consacrée aux résultats observés, que nous confrontons aux effets escomptés par la Banque mondiale et les partisans de ces réformes. Il apparaît qu'en dépit de taux de rendement élevés, les régimes par capitalisation n'ont pas permis d'assurer aux affiliés un niveau de pension suffisant à la retraite, ni d'éviter la pauvreté des personnes âgées et l'accroissement des inégalités. Ils n'ont pas non plus, en dépit de la baisse des taux de cotisation et sauf pour le cas du Chili, incité à une quelconque formalisation de l'emploi, le taux de couverture de la population stagne à un niveau faible. En outre, le coût de la transition est finalement plus élevé que prévu dans certains pays. L'étude s'achève sur l'impact de la crise de 2007 qui a touché ces systèmes par capitalisation et qui a nécessité une nouvelle série de réformes. Certains pays choisissent alors de maintenir la capitalisation et d'en corriger les dysfonctionnements, d'autres (l'Argentine, la Bolivie et le Pérou) font marche arrière et abandonnent tout ou partie de la capitalisation.

## I- La situation précédant la réforme

Dans les 7 pays étudiés, le système de retraite avant la réforme est un système public, à prestations définies et géré par répartition pure ou provisionnée.

On retrouve dans l'ensemble de ces pays, trois problèmes principaux, i) une mauvaise gestion de la répartition qui conduit à une situation de déséquilibre financier ; ii) une faible part de la population couverte par le système ; et iii) une fragmentation des systèmes à l'origine de distorsions sous l'angle de l'équité intra-générationnelle.

### 1. Une mauvaise gestion de la répartition

Le principal risque dans un système géré par répartition et à prestations définies est lié aux promesses de pensions trop généreuses qui peuvent être faites en période où la démographie est avantageuse. Les systèmes par répartition sont censés subir des ajustements de leurs paramètres au gré des évolutions démographiques afin de maintenir l'équilibre entre pensions et cotisations. Or, les systèmes de retraite des pays étudiés n'ont pas, pour des raisons politiques, mené de réforme paramétrique majeure. Les évolutions démographiques ont de ce fait affecté l'équilibre financier et certains pays ont dû faire appel au budget de l'Etat pour honorer les engagements du système de retraite et financer le déficit (tableau 2.1).

**Tableau 2.1. : Solde du système de retraite à la veille de la réforme** (en % du PIB)

Chili				Bolivie			Argentine				Uruguay			
1977	1978	1979	1980	1993	1994	1995	1985	1990	1991	1993	1991	1992	1993	1994
-2,7	-2,5	-2,5	-2,7	-0,15	-0,22	-0,23	0,4	-0,4	-0,36	-1,7	-1,2	-1,7	-3,3	-3,7

Sources<sup>27</sup>

Les partisans de la retraite par capitalisation et les experts de la Banque mondiale attribuent ce déséquilibre financier au fonctionnement même de la répartition, plus avantageuse pour les premières générations qui récupèrent sous forme de pensions plus qu'ils n'ont versé de cotisations ; et moins avantageuse au fur et à mesure de la dégradation du ratio démographique. Pour eux, ce déséquilibre est inéluctable et les régimes par répartition ne peuvent continuer à fonctionner qu'au prix de fortes hausses des taux de cotisation jusqu'à ce que les générations d'actifs refusent d'augmenter leur effort contributif, remettant ainsi en cause les droits des affiliés (The World Bank, 1994 ; Holzman, 2000). Ce diagnostic est contestable dans la mesure où le déséquilibre financier pouvait être évité, il n'est pas

<sup>27</sup> Chili : OCDE (1998) ; Bolivie : Gersdorff (1997), WDI et calculs de l'auteur ; Argentine : Cottani et Demarco (1998) et CBO (1999) ; Uruguay : Mosconi (1997) et calculs de l'auteur.

survenu parce que le système fonctionnait par répartition mais parce que le système par répartition a été mal géré.

Premièrement, les réformes paramétriques nécessaires pour s'ajuster aux évolutions démographiques n'ont pas été mises en œuvre.

La dégradation du ratio cotisants/retraités pèse sur l'équilibre financier de ces systèmes. Le tableau 2.2 reprend ces ratios cotisants/retraités dans les différents pays.

**Tableau 2.2. : Evolution des ratios de dépendance**

	<b>Chili<sup>28</sup></b>		<b>Bolivie<sup>29</sup></b>				<b>Mexique<sup>30</sup></b>			
	<b>1955</b>	<b>1980</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1994</b>	
Ratio population active/ population de 60 ans et plus	11,5	10,9	14,9	14,9	14,8	14,0	16,7	15,6	12,6	
Ratio cotisants/retraités	12,2	<b>2,5</b>	5,2	4,4	2,1	<b>2,7</b>	67	25	<b>8</b>	
	<b>Argentine<sup>31</sup></b>		<b>Uruguay<sup>32</sup></b>							
	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>				
Ratio population active/ population de 60 ans et plus	6,8	6,5	6	5,7	5,4	5				
Ratio cotisants/retraités	1,7	<b>1,5</b>	5,2	4,4	2,1	<b>2,7</b>				

On voit que ce ratio cotisants/retraités se dégrade plus rapidement que le ratio de dépendance démographique qui lui, indique un vieillissement de la population dans son ensemble plutôt limité (sauf pour l'Argentine et l'Uruguay qui ont une démographie plus proche des pays développés).

La différence entre ces deux ratios et leur évolution a au moins deux explications : la hausse du chômage dans la plupart des pays pendant la décennie qui précède le déficit et la réforme (annexe 2.1.), ainsi que le faible taux de couverture de la population et la hausse de l'emploi informel et indépendant (Jütting et Laiglesia, 2009 ; Verdara, 2012<sup>33</sup>). Les régimes se retrouvent donc dans une situation difficile avec, d'une part, des cotisants de moins en moins nombreux en raison de la hausse du chômage et de l'emploi informel et indépendant ; et d'autre part, des retraités à qui on a promis des pensions généreuses.

En effet, certaines modalités de calcul des prestations font que la somme des pensions versées par les régimes augmente plus rapidement que la somme des cotisations perçues. Il est rare que soient pris en

<sup>28</sup> Sources : OCDE (1998) et WDI

<sup>29</sup> Sources : Escobar et Nina (2004) et WDI

<sup>30</sup> Sources : Rodriguez (1999), CBO (1999) et WDI

<sup>31</sup> Sources : Cottani et Demarco (1998) et WDI

<sup>32</sup> Sources : Mosconi (1997) et WDI

<sup>33</sup> Cette étude porte sur 10 pays d'Amérique latine sur la période de 1970 à 2008 (dont le Chili, la Bolivie, l'Argentine, l'Uruguay, la Colombie et le Pérou). Elle montre que l'emploi informel et l'emploi dans le secteur informel ont augmenté pendant les années 90 dans tous les pays sauf au Chili.

compte l'ensemble de la carrière dans le calcul des pensions. Ainsi, en Uruguay le salaire de référence est le salaire de la dernière année, au Mexique la moyenne des salaires des 5 dernières années<sup>34</sup> et en Bolivie les 12 à 60 mois précédant le départ à la retraite. Les mesures de contrôle étant limitées, les actifs et leurs employeurs ont tendance à sous-déclarer les revenus pendant toute la durée d'activité et à ne déclarer réellement les revenus que pendant les x dernières années qui interviennent dans le calcul des prestations (Mosconi, 1997 ; Gersdorff, 1997 ; Kritzer, 2000)<sup>35</sup>. D'où un niveau de cotisations plus faible que le niveau de cotisations potentiel et la nécessité qui se pose d'augmenter plus fortement les taux de cotisation pour améliorer la situation financière du système. Des carrières plus courtes dans le formel signifient aussi que la somme des cotisations d'un actif sur l'ensemble de sa carrière baissent. Seulement, cela n'implique pas nécessairement qu'ils recevront des pensions plus maigres. Dans la plupart des pays étudiés, les systèmes appliquent des taux de remplacement au dernier salaire et la durée de cotisation n'est pas toujours prise en compte (Escobar et Nina, 2004 ; Queisser, 1998 ; Escriva *et al.* 2010). Ceci explique pourquoi la dégradation du ratio cotisants/retraités affecte autant l'équilibre financier des systèmes.

Deuxièmement, les réserves des régimes qui fonctionnaient en répartition provisionnée ont été mal gérées. Dans les régimes à répartition provisionnée, les salariés acceptent une sur-cotisation, sacrifient leur consommation présente en échange de la garantie d'avoir un certain niveau de pension. Le fait que ces réserves soient utilisées pour faire face à d'autres dépenses est en ce sens contestable.

Au **Chili**, les surplus de cotisations dégagés lors des premières décennies de fonctionnement du système n'ont pas été provisionnés mais l'Etat exigeait leur transfert vers le budget général et ils ont servi à financer d'autres dépenses sociales.

Au **Mexique**, outre les irrégularités de détournement de fonds publics, l'Etat a puisé dans les fonds de réserve accumulés pour financer le système de couverture médicale. Ainsi, le fonds de réserve qui était censé avoir accumulé un montant équivalent à 11% du PIB en 1995, se retrouve avec un montant équivalent à 0,4% seulement<sup>36</sup>.

En **Bolivie**, le financement du système de base reposait en théorie sur trois types de cotisations : salariales, patronales et étatiques. Pour les fonds complémentaires, les cotisations étaient intégralement salariales. Dans la pratique, l'Etat ne versait sa part de cotisations que pour ses employés ; le système souffrait également d'un déficit de perception des cotisations dues par les employeurs privés ; et les cotisations retraites ont été employées au financement des prestations de couverture maladie. Cette mauvaise gestion a érodé les réserves et nécessité dès 1993, le recours au budget de l'Etat pour financer le déficit du système de base et de certains fonds complémentaires. Ces fonds

---

<sup>34</sup> 250 semaines

<sup>35</sup> Ce phénomène est moins important en Bolivie du fait que 65% des affiliés sont employés du secteur public (Gersdorff, 1997).

<sup>36</sup> Rodriguez (1999)

complémentaires d'ailleurs, bien que privés (gérés par les syndicats) et facultatifs en théorie, étaient devenus obligatoires *de facto* et l'Etat a créé un aléa moral en procédant à plusieurs reprises, au sauvetage des fonds en difficulté.

En **Uruguay**, le régime de retraite ne constituait pas une branche autonome du système de sécurité sociale et les cotisations retraites servaient aussi à financer les autres types de prestations sociales. Le système a également pâti d'une mauvaise gestion technique : les employeurs retenaient les cotisations à la source et les versaient de manière agrégée à l'organisme public de sécurité sociale. Il n'y avait pas d'enregistrement individuel des cotisations et une preuve par témoin suffisait dans certains cas au versement de la prestation. Enfin, il y a eu, en période électorale, le versement de pensions exceptionnelles (Mosconi, 1997).

## 2. Un faible taux de couverture

Défini ici comme le nombre de cotisants rapporté à la population active occupée, le taux de couverture varie, à la veille de chacune des réformes, entre 12% en Bolivie et un peu plus de 50%<sup>37</sup> au Chili et en Uruguay.

**Tableau 2.3 : Taux de couverture par le système de retraite à la veille de la réforme**

Chili <sup>38</sup>	Mexique <sup>39</sup>	Bolivie <sup>40</sup>	Argentine <sup>41</sup>	Uruguay <sup>42</sup>	Pérou <sup>43</sup>	Colombie <sup>44</sup>
53%	32%	12%	45%	55%	21%	47%

Plusieurs facteurs expliquent le faible taux de couverture de la population active occupée. Certains travailleurs ne peuvent cotiser au système de retraite parce qu'ils n'ont pas de régime ouvert à leur statut, c'est le cas des travailleurs indépendants. D'autres ne cotisent pas car leur employeur ne les déclare pas. C'est le cas de tous les salariés des entreprises informelles ainsi que de certains salariés des entreprises formelles (saisonniers, travailleurs payés à la tâche, etc.).

Ce faible taux de couverture a plusieurs conséquences. Il explique en partie la faiblesse du ratio démographique des régimes (cotisants/retraités) dans des pays pourtant relativement jeunes. Il signifie aussi que la majorité de la population n'aura pas de revenus une fois à la retraite, ce qui l'expose au risque de pauvreté, d'autant plus qu'aucun de ces pays ne dispose d'un pilier retraite de solidarité.

<sup>37</sup> Vial Ruiz-Tagle et Melguizo (2001)

<sup>38</sup> Rofman et al. (2008)

<sup>39</sup> Rofman et al. (2006)

<sup>40</sup> Escobar et Nina (2004)

<sup>41</sup> Rofman et al. (2006)

<sup>42</sup> Rofman et al. (2006)

<sup>43</sup> Auerbach et al. (2005)

<sup>44</sup> OIT (Key Indicators of Labour Market)

### 3. Des problèmes d'équité intra-générationnelle

Le système des retraites dans tous ces pays, s'est construit progressivement et par profession. Les militaires, les fonctionnaires puis les travailleurs du secteur industriel ont tour à tour défendu leurs intérêts pour bénéficier d'un revenu une fois à la retraite. Cette construction progressive a donné lieu à un système fragmenté, aux modalités différentes. Certaines sont plus avantageuses que d'autres, ce qui constitue un problème du point de vue de l'équité et limite la mobilité sur le marché de travail lorsqu'il n'y a pas de portabilité des cotisations. Au Chili par exemple, il existait plus de 100 régimes différents à la veille de la réforme, avec des taux de cotisation allant de 16 à 26% (OCDE, 1998 ; CBO, 1999).

En outre, certains systèmes ont des modalités de calcul des pensions qui affaiblissent le lien de contributivité. Ainsi, au Mexique, une personne qui a cotisé 10 ans peut avoir droit à une pension alors même qu'une personne ayant cotisé plus longtemps mais qui part de manière anticipée peut se retrouver sans pension (Rodriguez, 1999).

En somme, des pensions généreuses, un mauvais pilotage de la répartition, l'absence de réforme paramétrique, une mauvaise gestion des réserves et un faible taux de couverture sont à l'origine du déficit des régimes de retraite des pays étudiés. Certains pays financent ce déficit en ayant recours aux ressources fiscales, l'Argentine et l'Uruguay y affectent même une partie des recettes issues de la TVA ce qui est contestable puisque tous les consommateurs paient la TVA alors qu'une partie seulement de la population est couverte et bénéficie d'une couverture retraite (Rofman *et al.*, 2008).

Les régimes devaient donc être réformés et les dysfonctionnements corrigés.

La Banque mondiale a encouragé ces pays, à travers un soutien technique et financier<sup>45</sup>, à abandonner tout ou partie de la répartition et de laisser place au financement privé par capitalisation en guise de réponse aux problèmes rencontrés.

---

<sup>45</sup> Pour une description et une évaluation de l'aide technique et financière attribuée par la Banque mondiale aux pays d'Amérique latine qui s'engagent dans une réforme de privatisation de leur système de retraite, voir « Pension reform and the development of pension systems. An evaluation of World Bank assistance », Independent Evaluation Group, 2006.

## II- Le contexte d'adoption des réformes et les stratégies privilégiées

### 1. Le contexte d'adoption des réformes

La conception et l'adoption des réformes s'est faite dans des contextes différents suivant les pays.

On retrouve deux configurations :

- les pays qui ont subi un choc et qui ont mené la réforme des retraites dans le cadre d'un vaste programme de réformes structurelles (le Chili après la crise des années 70 et le coup d'Etat du général Pinochet, le Mexique après la crise du peso, la Bolivie dans une période de crise économique et politique). Ces pays ont opéré les changements les plus radicaux et mis en place les réformes de passage immédiat de la répartition à la capitalisation ;
- les pays qui ont mené leur réforme en dehors d'une période de crise ou dans le cadre de négociations avec les syndicats (Argentine, Uruguay, Colombie et Pérou). Ces pays ont eu plus de difficultés à faire accepter leur réforme et ont dû faire des concessions par rapport au projet initial. Un pilier par répartition est maintenu, soit dans le cadre d'un système à plusieurs piliers obligatoires, soit en laissant le choix aux travailleurs entre la répartition et la capitalisation.

Au **Chili**, les tentatives de réforme paramétrique du système de retraite avaient jusque-là échouées en raison de la résistance des syndicats. Le changement de régime qui survient dans les années 70 'facilite' l'adoption de réformes radicales. La privatisation du système de retraite s'inscrit dans un ensemble plus large de réformes structurelles néolibérales proposées par les *Chicago boys* au régime militaire (De Castro, 1992 ; Borzutzky, 2005).

Au **Mexique** également, une première tentative de réforme a lieu en 1992. Elle a consisté en la création d'un régime de retraite complémentaire obligatoire et financé grâce aux cotisations patronales<sup>46</sup> ainsi que d'un fonds d'épargne pour l'accès à la propriété (INFONAVIT). Une disposition prévoyait que cette épargne-logement, si elle n'avait toujours pas été utilisée par le cotisant au moment de son départ à la retraite, soit incluse dans le calcul des pensions. Cette réforme est un échec pour deux raisons : des problèmes techniques d'immatriculation des affiliés empêchent le bon fonctionnement du système ; et l'épargne constituée a été déposée sur des comptes qui sont en réalité virtuels. Les banques commerciales qui collectaient l'épargne devaient la transférer à la Banque Centrale qui payait en retour un taux d'intérêt réel de 2%. L'Etat s'est donc servi de l'INFONAVIT pour emprunter à faible taux<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Chaque employeur devait verser au régime 2% de la masse salariale de son établissement.

<sup>47</sup> Rodriguez (1999)

En 1994-1995, le Mexique connaît une crise économique qui débute avec la crise du peso et qui met en exergue la fragilité de l'économie mexicaine et la nécessité d'avoir des sources intérieures suffisantes d'épargne de long terme. Pour sortir de la crise, le Mexique adopte, sous l'égide du FMI, une série de réformes structurelles (libéralisation financière, libéralisation commerciale et ALENA, réforme fiscale et opérations de privatisation). C'est l'occasion aussi d'adopter une réforme du système des retraites. La réforme entre en vigueur en 1997.

La **Bolivie** fait plusieurs tentatives de réforme à partir des années 80 visant à améliorer la collecte et l'utilisation des fonds. En 1985, une réforme séparant le système de retraite du système de couverture médicale est adoptée pour éviter que le surplus de cotisations ne soit employé au remboursement des soins. Au début des années 90, avec l'apparition du déficit du système de retraite, le gouvernement de Sanchez de Lozada<sup>48</sup> prépare une réforme structurelle de privatisation. Il estime que lancer des réformes paramétriques ne serait pas suffisant et qu'il faut transformer les cotisants en parties prenantes qui se considèrent comme ayant un droit de propriété sur leurs cotisations et qui se préoccupent de la manière dont leurs fonds sont gérés. Le gouvernement reçoit le soutien financier de la Banque mondiale.

La réforme est adoptée en même temps qu'un vaste programme de privatisation. Les six plus grandes entreprises publiques sont privatisées à hauteur de 50% et le produit de cette opération est redistribué sous forme de rente viagère à la population âgée (*voir infra*).

En **Argentine** et en **Uruguay**, la mise en place d'une réforme à la chilienne était une option difficilement envisageable pour deux raisons. La première est le fort coût de transition potentiel car le système est ancien et arrive à maturité, la dette implicite est donc élevée (supérieure à 250% du PIB, Bravo, 2000). La deuxième est liée à la place et au pouvoir de négociation des syndicats.

Le choix s'est donc porté sur une réforme de passage à un système à plusieurs piliers. La réforme entre en vigueur respectivement en 1994 et en 1995. En Argentine, la réforme est adoptée dans un contexte de profonde crise économique et après l'échec de plusieurs réformes paramétriques. La version 1994 de la réforme ne sera pas définitive. Plusieurs lois et décrets de mise en application apportant des modifications suivront.

Le **Pérou** et la **Colombie** prévoyaient, au moment où commence le processus de réflexion autour de la réforme, de substituer la capitalisation à la répartition en s'inspirant du modèle chilien<sup>49</sup>. Mais en raison de la forte opposition des syndicats qui s'ensuit, les deux Etats adoptent la réforme tout en

---

<sup>48</sup> Sanchez de Lozada, diplômé de l'Université de Chicago, appartenait au parti politique MNR (mouvement nationaliste révolutionnaire) qui a adopté dans les années 80 en Bolivie, sous l'impulsion du FMI et de la Banque mondiale, les réformes néo-libérales du *consensus de Washington*.

<sup>49</sup> Les deux pays ont d'ailleurs recours aux conseils d'experts chilien ayant pris part à la réforme de 1981.

maintenant l'ancien système, laissant le choix à tous les travailleurs, y compris aux nouveaux entrants sur le marché du travail, d'opter pour l'ancien système ou le nouveau.

## 2. Les stratégies retenues et les éléments de réforme

Ces 7 pays ont donc tous introduit la capitalisation :

- soit en la substituant à la répartition (Chili, Mexique et Bolivie)
- soit comme pilier dans un système mixte (Argentine et Uruguay)
- soit en parallèle à la répartition en laissant le choix aux cotisants (Pérou et Colombie)

Pays	Année d'entrée en vigueur de la réforme
<b>Passage de la répartition à la capitalisation</b> ( <i>substitutive model</i> )	
<b>Chili</b>	1981
<b>Mexique</b>	1997
<b>Bolivie</b>	1996
<b>Passage à un système à plusieurs piliers</b> ( <i>mixed model</i> )	
<b>Argentine</b>	1994
<b>Uruguay</b>	1995
<b>Coexistence de la répartition et de la capitalisation avec libre choix aux affiliés</b> ( <i>parallel model</i> )	
<b>Pérou</b>	1993
<b>Colombie</b>	1994

Source : Adapté de Mesa-Lago (2004)

Cette section est consacrée aux principaux éléments de réforme. Un tableau récapitulatif figure à la fin. L'axe principal des réformes est l'introduction de la capitalisation et de la gestion privée, supposés résoudre les problèmes de viabilité financière tout en assurant aux assurés un meilleur rendement. Nous nous intéresserons en priorité à cette nouvelle architecture et à ses implications :

- **Architecture du système réformé** : nous préciserons pour chaque pays, quelle part reste gérée par l'Etat et quelle part revient aux gestionnaires privés.
- **Structure de régulation** : l'introduction de la capitalisation et de la gestion privée de l'épargne des travailleurs suppose la mise en place d'une structure de régulation et de supervision. Nous nous intéresserons notamment aux conditions de concurrence, d'accès des fonds de pension au marché ainsi qu'aux restrictions quant au placement de l'épargne.
- **Gestion et financement de la transition** : nous mettrons l'accent sur les trois questions qui se posent lorsque l'on passe de la répartition à un système entièrement ou partiellement géré par capitalisation ; est-ce que l'Etat garantit les pensions des retraités actuels ? comment sont prises en compte les cotisations passées des travailleurs actuels ? et comment est financée cette dette implicite ?

- **Minimum contributif** : le minimum contributif est une protection contre le risque, pour les affiliés, de se retrouver à la retraite avec une pension insuffisante à les maintenir hors de la pauvreté. Il concerne principalement les travailleurs dont les salaires sont faibles et les carrières incomplètes. Nous verrons si les systèmes réformés prévoient une pension minimale contributive et, le cas échéant, comment est financé ce mécanisme.

Nous nous intéresserons aussi à deux autres axes :

- la baisse des taux de cotisation et l'éventuelle création de régimes pour les indépendants ; ces deux éléments sont supposés selon la Banque mondiale et les artisans des réformes, accroître le taux de couverture de la population active.
- l'alignement des taux de cotisation, de la durée de cotisation et de l'âge minimum de départ à la retraite destinés à renforcer l'équité intra-générationnelle des systèmes.

## **2.1. La stratégie de substitution de la capitalisation à la répartition : Chili, Mexique et Bolivie**

### **2.1.1. La capitalisation et la gestion privée**

Au Chili, au Mexique et en Bolivie, la réforme consiste en un passage d'un système par répartition à prestations définies, à un système entièrement géré par capitalisation et à cotisations définies. L'affiliation à ce nouveau système est obligatoire pour tous les nouveaux entrants sur le marché du travail (sauf pour les affiliés à certains régimes spéciaux<sup>50</sup>). Un pilier par capitalisation volontaire, ouvert à tous les salariés est mis en place au Chili et au Mexique pour permettre aux affiliés de partir plus tôt à la retraite ou avoir une pension supérieure.

La gestion publique laisse place à la gestion privée des comptes individuels par des sociétés de placement appelées AFP<sup>51</sup>. Au Chili et au Mexique, les affiliés sont libres de choisir l'AFP qu'ils veulent (pas d'affiliation collective) et libres d'en changer au cours de leur période d'activité. En Bolivie le marché n'est pas concurrentiel, le système est géré par deux AFP privées qui se partagent géographiquement le marché.

---

<sup>50</sup> Au Chili, le régime de retraite des militaires est maintenu en répartition. Au Mexique, les régimes des fonctionnaires, des salariés du secteur public, des militaires et de la police ne sont pas concernés par la réforme.

<sup>51</sup> Les AFP (*Administradoras de Fondos de Pensiones*) au Chili et en Bolivie, les AFORE (*Administradoras de Fondos para el Retiro*) au Mexique.

### **La structure de régulation :**

La réforme de chaque pays prévoit la création d'une institution de supervision indépendante qui a pour missions de réguler le marché des fonds de pension, d'assurer le contrôle administratif et financier des fonds et d'arbitrer les conflits entre les fonds et leurs clients.

Dans les trois pays, chaque société de gestion ne peut gérer qu'un fonds à la fois.

Les placements sont encadrés afin de garantir aux épargnants un certain niveau de rendement et de diversification des risques. Ces règles de placement diffèrent selon les pays :

- le Chili est dans une logique d'assurer un certain degré de diversification. Il impose des limites maximales de placement (tableau 2.4). La possibilité de placer une partie des fonds en titres étrangers n'est donnée aux gestionnaires qu'à partir de 1990.

**Tableau 2.4 : Limites maximales de placement des fonds de pension (1994)<sup>52</sup>**

Obligations d'Etat	Institutions financières	Institutions non financières	Fonds mutuels	Actions	Titres étrangers
50%	50%	50%	15%	35%	15%

Source : CBO (1999)

- le Mexique, est dans une logique de limiter le risque financier et impose le placement en obligations d'Etat à hauteur de 65% minimum et interdit dans un premier temps le placement en actions ou en titres étrangers
- la Bolivie est plutôt dans une logique de financement de la transition. Les gestionnaires ont l'obligation d'acheter, pendant 15 ans, des obligations d'Etat à hauteur de 180 millions de \$ par an ; ces obligations ayant été spécialement émises pour financer la transition (*cf.* point suivant, tableau 2.6). Pour les autres types d'instruments, des plafonds sont régulièrement fixés par l'autorité de régulation. Pour les instruments étrangers par exemple, le plafond est obligatoirement de 50% et seuls les titres échangés sur les places de New York et Londres peuvent être achetés (Gersdorff, 1997).

Au Chili et au Mexique, en cas de faillite d'un fonds de pension, l'épargne est garantie par l'Etat. Afin d'éviter les problèmes de principal-agent et d'aléa moral qui résultent de cette garantie, la loi oblige les AFP à avoir un fonds de réserve.

La Bolivie est le seul pays parmi les 7 de notre étude qui ne met pas en concurrence les fonds de pension. Le marché est organisé en duopole et la commission est fixée à 0,5% du salaire. Deux fonds de pension se partagent le marché des 4 grandes villes et sont des monopoles régionaux dans le reste

<sup>52</sup>Ces limites sont celles appliquées entre 1994 et 2004, année d'entrée en vigueur de la réforme des multi-fonds (voir *infra* III.2.) sauf pour la limite de placement en actifs étrangers qui continue d'augmenter progressivement durant cette période.

du pays<sup>53</sup>. Cette limitation de l'accès au marché est établie pour deux raisons. Premièrement, la petite taille du pays faisait courir le risque qu'un trop grand nombre de fonds ne soit à l'origine de trop faibles parts de marché et par là, de forts coûts de gestion et de pertes pour tous. Deuxièmement, la garantie de duopole était nécessaire pour attirer des investisseurs internationaux, qui ont une certaine crédibilité dans la gestion des fonds et auxquels il était possible de confier à la fois les cotisations des actifs mais aussi le produit de l'opération de privatisation. L'expérience des gestionnaires était un critère déterminant étant donné que la Bolivie n'avait pas la structure de régulation et d'application de la loi pour que les cotisants aient confiance dans le nouveau système. Le choix des deux fonds s'est fait par appel d'offres international (au mieux offrant en termes de commissions prélevées)<sup>54</sup>. Ils bénéficient de l'exclusivité de la gestion des fonds pour une durée de 5 ans.

Au Chili et au Mexique, le marché des fonds de pension est concurrentiel. Au Mexique, la part de marché de chaque fonds est limitée à 17% (20% à partir de 2001). Les sociétés de gestion fixent les commissions librement. Mais au Chili, dans le but de favoriser la concurrence, les fonds ont l'interdiction de faire payer des frais de sortie aux affiliés qui souhaitent changer de fonds.

Enfin, seul le Chili prévoit une garantie de rendement. Les AFP ont l'obligation de constituer une réserve de 1% de la valeur du fonds géré. Le taux de rendement minimum exigé pour chaque AFP est de 50% de la moyenne des taux de rendement de l'ensemble des AFPs,  $\pm 2\%$ . Si l'on se situe en-deçà de cette fourchette, l'AFP puise dans la réserve ; si l'on est au-delà, le surplus sert à l'alimenter. Lorsque l'AFP est incapable d'assurer le rendement minimal imposé, l'Etat la place en liquidation judiciaire, paie la différence et transfère les fonds à une autre AFP

### ***La gestion et le financement de la transition :***

Dans les trois pays, l'Etat garantit le versement des pensions des personnes déjà retraitées et l'affiliation au nouveau système est obligatoire pour tous les nouveaux entrants sur le marché du travail. En ce qui concerne les actifs, il y a deux stratégies :

- celle du Chili qui laisse le choix aux cotisants de s'affilier au nouveau système ou de continuer à recevoir leurs pensions selon les modalités passées (l'ancien système par répartition aura alors complètement disparu d'ici 2045 lorsque sera payée la dernière pension au dernier retraité) ;
- celle du Mexique et de la Bolivie qui affine automatiquement les actifs au nouveau système.

---

<sup>53</sup> Le marché est partagé en 2 régions : la région Nord et la région Sud. Le mieux offrant a choisi le Nord.

<sup>54</sup> L'appel d'offres est initialement remporté par les banques BBVA et Invesco – Argentaria. En 2002, suite au rachat d'Invesco – Argentaria par BBVA, celle-ci a dû revendre les actifs qui correspondent au fonds précédemment géré par Invesco. Elle les a vendus au groupe suisse ZFS.

Le mode de reconnaissance et de prise en compte des cotisations passées des actifs qui passent au système par capitalisation est différent dans chaque pays, le coût et le financement de la transition aussi.

**Au Chili**, les actifs qui souhaitent passer au nouveau système, se voient remettre des bons de reconnaissance (*recognition bonds*) qu'ils pourront faire valoir au moment du départ à la retraite<sup>55</sup>, à condition qu'ils aient cotisé au moins 5 ans dans l'ancien système. Ces bons sont crédités sur le compte individuel et ont un taux de rendement réel de 4%.

La dette implicite est donc constituée par la somme des pensions des retraités de l'ancien système et par les bons de reconnaissance de ceux qui changent de système. Elle est estimée par la Banque mondiale à 130% du PIB (Gill et al., 2005).

**Tableau 2.5 : Besoins de financement de la transition chilienne, en % du PIB**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005
Pensions des retraités de l'ancien système	2,7	3	2,9	3,1	3,2	3,2	2,6
Pension minimale garantie	0	0	0	0	0,1	0,1	0,2
Bons de reconnaissance	0,7	0,7	0,8	0,9	1	1,1	1,3
<b>Total</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>4</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,1</b>
	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Pensions des retraités de l'ancien système	2	1,5	1	0,6	0,4	0,2	0,2
Pension minimale garantie	0,3	0,5	0,6	0,8	1,1	1,3	1,3
Bons de reconnaissance	1,2	0,7	0,2	0,1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>

Source : Mesa-Lago (2000)

Le Chili accompagne la réforme des retraites d'un vaste programme de rigueur budgétaire afin de dégager un excédent et éviter le recours à l'endettement. Le financement s'est fait grâce à trois sources de revenu : la moitié repose sur l'augmentation des recettes fiscales avec notamment la création de la TVA en 1975 et l'amélioration du recouvrement de l'impôt ; et l'autre moitié sur la baisse de dépenses, les opérations de privatisation et l'endettement. Ces mesures ont été adoptées avant la réforme de 1981, ce qui a permis de dégager un excédent budgétaire de 5,5% du PIB (CBO, 1999)

<sup>55</sup> Salaire des 2 dernières années précédant la réforme (juin 1978 à juin 1980) \* nb d'années de cotisations/35 (carrière normale)

Mais la crise économique que connaît le pays en 1982-1983<sup>56</sup> est à l'origine d'une forte baisse des ressources fiscales. On autorise alors les AFP à placer la moitié de leurs fonds en Bons du Trésor pour financer la dette.

**Au Mexique**, les actifs cotisants ont jusqu'à 2001 pour choisir un fonds et passer au nouveau système. Pendant ce temps, leurs cotisations sont déposées sur un compte à la Banque centrale. Passé ce délai, c'est l'Etat qui choisit pour eux. Il n'y a pas de reconnaissance des cotisations passées à l'ancien système mais la réforme valide la durée de cotisation et prévoit une modalité spéciale, l'option *life-switch* qui permet aux affiliés de choisir *a posteriori*, le système qui leur offre le meilleur rendement. Ainsi, au moment de leur départ à la retraite, si la pension à laquelle leur donne droit le système par capitalisation est inférieure à la pension qu'ils auraient reçue avec la répartition, ils peuvent choisir de céder leur épargne à l'Etat qui leur verse alors leur pension conformément aux modalités de calcul de l'ancien système.

Le financement des pensions des retraités et des droits passés se fait par le budget de l'Etat. La dette implicite est forte, elle est estimée à 141% du PIB en 1994 (Queisser, 1998 ; Rodriguez, 1999). Le coût exact est néanmoins difficile à évaluer en raison de la création du minimum contributif, on ignore combien de personnes y seront éligibles.

**En Bolivie**, tous les cotisants en cours à l'ancien système sont automatiquement transférés au système par capitalisation le 1<sup>er</sup> mai 1997. Ils bénéficieront, au moment de leur départ à la retraite, d'une pension viagère mensuelle de compensation dont le montant est déterminé par le nombre d'années de cotisations et le dernier salaire.

Le fait que tous les affiliés de l'ancien système soient immédiatement transférés au nouveau, sans période de coexistence des deux, pose la difficulté du financement et la nécessité d'avoir des ressources financières plus importantes. C'est la raison pour laquelle la réforme impose les placements en bons du Trésor.

Au moment de l'adoption de la réforme, la dette implicite du système de base est de près de 19% du PIB. Les projections en matière de financement sont alors les suivantes :

<sup>56</sup> Taux de croissance du PIB et taux de chômage pendant la crise de 1982-1983

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Taux de croissance du PIB	8,2	4,7	<b>-10,3</b>	<b>-3,8</b>	8,0	7,1
Taux de chômage	10,4	11,3	<b>19,6</b>	14,7	13,9	12,2

Source : WDI

**Tableau 2.6 : Besoins de financement de la réforme bolivienne par année (prévisions 1997-2037)**

Année (projections)	1997	1998	1999	2000	2007	2017	2027	2037
en % du PIB	2,24	2,72	2,57	2,23	1,33	0,86	0,57	0,18
en millions de \$US (valeur 1996)	152	192	188	170	134	141	146	72

Source des données : Gersdorff (1997)

A cette dette du système de base, il faut rajouter celle des fonds complémentaires également concernés par la réforme (950 millions de \$US, soit 15% du PIB).

### ***L'existence d'une pension minimale garantie :***

Les pensions versées dépendent de l'épargne accumulée, du taux de rendement et des frais de gestion. Le minimum contributif garantit un certain niveau de pension aux affiliés si l'épargne accumulée ne permet pas de dégager des pensions suffisantes. Lors du départ à la retraite, la sortie peut se faire en rente viagère (le capital accumulé permet d'acheter une assurance-vieillesse) ou en capital en programmant des retraits en fonction de l'espérance de vie.

Au **Chili**, le minimum contributif est versé aux affiliés de plus de 65 ans qui ont totalisé 20 ans de cotisation. L'Etat complète la pension du retraité pour que son montant soit égal à 61% du salaire minimum en 1982. Cette pension minimale garantie est depuis, indexée sur l'inflation. Elle est financée par le budget de l'Etat.

Au **Mexique**, le nouveau système garantit une pension minimale (d'un montant équivalent au salaire minimum) aux affiliés de plus de 65 ans ayant totalisé 1250 semaines (24 ans) de cotisation. En sont exclus ceux qui partent avant 65 ans, quelle que soit leur durée de cotisation.

En **Bolivie**, il n'y a pas de minimum contributif mais la loi prévoit la création d'une pension universelle, le *Bonosol*, une rente viagère provenant du produit des privatisations des entreprises publiques (encadré 2.1).

### **Encadré 2.1 : Pension de solidarité universelle en Bolivie**

Une pension de solidarité, le *Bonosol*, est en Bolivie en 1996 dans des conditions particulières. Le président Sanchez de Lozada alors au pouvoir engage un vaste programme de libéralisation de l'économie et souhaite la privatisation des entreprises publiques. Or, il est inscrit dans la constitution bolivienne alors en vigueur que les entreprises publiques appartiennent au peuple (Sinn et Sinn, 1993). Pour faire accepter l'opération de privatisation, le gouvernement décide que le produit de la vente des entreprises reviendra directement au peuple. L'opération de privatisation consiste à vendre 50% des 6 plus grandes entreprises publiques à des entreprises étrangères. Le produit, qui représente

22% du PIB bolivien, est placé dans un fonds commun (FCC = *Fondo de Capitalizacion Colectivo*) et doit servir une pension universelle viagère à tous les individus qui étaient âgés de 21 ans ou plus en 1995. Ils en bénéficieront au moment où ils atteindront 65 ans. Aucun plan similaire n'est alors prévu pour les générations suivantes, les personnes de moins de 21 ans (mineures), n'étant pas considérées comme propriétaires des entreprises faisant l'objet de privatisation. Le fonds commun où est placé le produit de la vente est géré par les mêmes fonds de pension qui gèrent l'épargne des actifs dans le système de retraite par capitalisation.

Le montant de cette pension est de 248\$US par an pendant les 5 premières années. Il sera ensuite révisé tous les 3 ans en fonction de l'évolution du portefeuille et de l'espérance de vie. Ce montant équivaut à 43% du salaire minimum, 11% du salaire moyen. Enfin, cette pension minimale n'étant pas financée par les cotisations, elle n'introduit pas de distorsions sur le marché du travail (Gersdorff, 1997).

#### Principales caractéristiques du Bonosol, 1997

Produit de la privatisation au moment de la cession		Nombre de bénéficiaires potentiels	Montant du Bonosol			
<i>en millions de \$US</i>	<i>en % du PIB</i>		<i>en \$US</i>	<i>en % du salaire minimum</i>	<i>en % du revenu par habitant</i>	<i>par rapport au salaire moyen</i>
<b>1650</b>	<b>22</b>	<b>302 555</b>	<b>248</b>	<b>43</b>	<b>27</b>	<b>11</b>

*Source des données : Gersdorff (1997)*

#### 2.1.2. La baisse des taux de cotisations et la couverture des indépendants

Les taux de cotisation des régimes réformés sont inférieurs aux taux de cotisation des anciens régimes par répartition (tableau 2.7). Les taux de cotisations patronales sont réduits ou supprimés dans le but de réduire le coût du travail et supprimer les incitations à l'évasion (The World Bank, 1994 ; Holzmann, 2000).

Au Mexique, l'Etat cotise également pour tous (*social contribution*) à hauteur de 5% du salaire minimal en vigueur à Mexico City<sup>57</sup> soit environ 2% du salaire national moyen. La logique sous-jacente à cette cotisation de l'Etat est le financement du minimum contributif (bien qu'il n'y ait pas d'affectation stricte de cette contribution).

<sup>57</sup> Le salaire minimum au Mexique est différent selon les villes et les régions.

**Tableau 2.7 : Taux de cotisation retraite avant et après la réforme (en % du salaire)**

	Avant			Après		
	Salariales	Patronales	Etatiques	Salariales	Patronales	Etatiques
CHILI	16 à 26 <sup>58</sup>			10	0	-
MEXIQUE <sup>59, 60</sup>	2,125	5,95	0,425	1,125	5,15	2
BOLIVIE <sup>61</sup>	2,5+6,3 <sup>62</sup>	4,5	1,5	10	0	-

Au Chili, on offre la possibilité aux travailleurs indépendants de s'affilier et de cotiser au système de manière volontaire. Les indépendants n'avaient pas de régime propre avant la réforme, ce qui expliquait en partie le faible taux de couverture de la population. Piñera (1992) estimait que la nature même du financement par capitalisation et sa contributivité constituaient une motivation suffisante pour que les indépendants décident de se couvrir. Dans la même logique, le Mexique créé un régime volontaire pour les indépendants en 2005.

La baisse des taux de cotisations patronales couplée à la création de régimes pour les indépendants sont donc supposés favoriser la hausse du taux de couverture.

### 2.1.3. L'alignement des paramètres

Les réformes uniformisent les taux de cotisation (tableau 2.7), l'âge de départ et la durée minimale de cotisation pour tous les affiliés et mettent fin au système fragmenté<sup>63</sup>.

- **Au Chili**, les âges de départ sont repoussés de 5 ans en moyenne : de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes avec possibilité de départ anticipé, sous certaines conditions.
- **Au Mexique**, l'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans pour tous et la durée minimale de cotisation est de 1250 semaines soit un peu plus de 24 ans.
- **En Bolivie**, contrairement au système précédant, il n'y a pas d'âge obligatoire de départ à la retraite. Les travailleurs sont libres de partir avant 65 ans s'ils ont accumulé suffisamment d'épargne pour remplacer au moins 70% du salaire moyen des cinq dernières années, pour le restant de leur espérance de vie. A partir de 65 ans, le travailleur peut partir à la retraite, quel que soit le montant accumulé.

<sup>58</sup> CBO (1999)

<sup>59</sup> CBO (1999), BIT et calculs de l'auteur

<sup>60</sup> Rodriguez (1999) et Bertranou et al. (2009)

<sup>61</sup> Gersdorff (1997)

<sup>62</sup> Le taux du régime de base est de 2,5% et le taux du régime complémentaire est de 6,3% en moyenne. Il dépend du fonds complémentaire auquel l'employé est rattaché et les taux vont de 3,5% à 12% du salaire.

<sup>63</sup> Sauf pour les fonctionnaires au Mexique et pour les militaires au Mexique et au Chili qui ne sont pas concernés par la réforme et restent affiliés à l'ancien régime par répartition.

## **2.2. La stratégie de passage à un système à plusieurs piliers : Argentine et Uruguay**

### **2.2.1. La réforme paramétrique des régimes par répartition**

L'Argentine et l'Uruguay maintiennent les régimes par répartition en procédant à des réformes paramétriques destinées à rééquilibrer les régimes, à accroître leur contributivité et à réduire la dette implicite. Les principales mesures sont :

- un relèvement de l'âge de départ à la retraite (passant ainsi de 60 à 65 ans pour les hommes et de 55 à 60 ans pour les femmes en Argentine, 60 ans pour tous en Uruguay au lieu de 55 pour les femmes)
- l'allongement de la durée minimale de cotisation qui passe de 20 à 30 ans en Argentine, de 30 à 35 en Uruguay
- l'augmentation du nombre d'années de salaires qui interviennent dans le calcul des pensions en Uruguay (moyenne des salaires des dix dernières années ou des vingt meilleures années au lieu des 3 dernières années). On y crée également un système d'enregistrement individuel des cotisations et de contrôle des salaires déclarés sur toute la durée de cotisation afin de faire face aux comportements de sous-déclaration.

### **2.2.2. L'architecture des systèmes réformés**

La capitalisation est introduite, mais la part qu'elle représente est dans un premier temps limitée dans la mesure où :

- en Uruguay, le financement par capitalisation n'est obligatoire que pour les tranches de revenus supérieures à 5000 pesos (20% des affiliés seulement ont- ou du moins déclarent- un salaire supérieur à 5000 pesos) ;
- en Argentine, les salariés peuvent choisir de ne pas s'affilier au régime par capitalisation.

Les artisans de la réforme ont cependant pour idée de progressivement augmenter la part de la capitalisation et de réduire celle de la répartition et vont utiliser des moyens de contourner l'opposition initiale des syndicats à la réforme de privatisation (James et Brooks, 2001).

**Uruguay.** Le nouveau système est composé de 3 piliers :

- le premier pilier, obligatoire, à prestations définies et géré par répartition, concerne la tranche de revenu inférieure à 5000<sup>64</sup> pesos. Il est financé par cotisations patronales (12,5% de cette première tranche de revenu) et salariales (15%). Etant donné que la majorité des salariés perçoivent un revenu inférieur à ce montant, et afin d'élargir la portée de la capitalisation, l'option est donnée aux salariés de placer la moitié de leur cotisation sur un compte individuel

---

<sup>64</sup> Ceci est le montant prévu par la loi de réforme. Il sera constamment revalorisé ensuite. Il est de 24 709 pesos en 2011 (source SSA), soit 4 fois le salaire minimum (source Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, Uruguay).

géré par un fonds de pension (AFAP). Le salarié qui choisit cette option cotise donc au régime par répartition à hauteur de 7,5% et au régime par capitalisation à hauteur de 7,5%. Les artisans de la réforme prévoient que l'attractivité des rendements de la capitalisation encouragera les salariés à opter pour cette configuration et permettra une réduction progressive du pilier par répartition (James et Brooks, 2001).

- le deuxième pilier, obligatoire, à cotisations définies et géré par capitalisation, concerne la tranche de revenu comprise entre 5000 et 15000 pesos. Le financement de ce pilier provient des cotisations salariales (15% de la deuxième tranche de revenu), déposées sur des comptes individuels gérés par des fonds de pension (AFAP).
- le troisième pilier, volontaire et géré par capitalisation, concerne la tranche de revenu supérieure à 15000 pesos.

Tranche de revenu	Type de régime	Taux de cotisation
< 5000 pesos	Pilier 1 : public, obligatoire, par répartition	Patronales : 12,5% Salariales : 15% (ou 7,5% à la répartition et 7,5% à la capitalisation)
Entre 5000 et 15 000 pesos	Pilier 2 : obligatoire, public ou privé par capitalisation	Salariales : 15% de la 2 <sup>e</sup> tranche
>15 000 pesos	Pilier 3 : volontaire, public ou privé, par capitalisation	Volontaire

**En Argentine**, le nouveau système est composé de 2 piliers :

- un premier pilier de base, public, géré par répartition et redistributif. Il est financé par les cotisations patronales (16% du salaire), et par le budget de l'Etat. Il offre, à tous les salariés qui remplissent les conditions d'âge et de durée de cotisation, une pension de base, forfaitaire, égale à 28% du salaire moyen<sup>65</sup>.
- un deuxième pilier est financé par des cotisations salariales (11% du salaire). C'est pour ce deuxième pilier que les salariés ont le choix entre une gestion par répartition, publique, à prestations définies<sup>66</sup> ou une gestion par capitalisation par des fonds de pensions (AFJP). Ceux qui n'expriment pas leur choix seront automatiquement affiliés au système par capitalisation. Ceux qui choisissent la répartition peuvent à tout moment opter pour la capitalisation. Le transfert dans le sens inverse n'est pas possible.

Seule l'Argentine garantit une pension minimale aux affiliés de la capitalisation. Elle est cependant limitée aux personnes âgées de plus de 70 ans ayant totalisé 10 ans de cotisation (dont 5 au cours des 8 années précédentes). Le montant de cette pension est équivalent à 57% de la pension moyenne versée par le régime contributif (Bertranou et al., 2004) et elle est financée par l'impôt.

<sup>65</sup> Il s'agit du salaire national moyen des personnes couvertes.

<sup>66</sup> Taux de remplacement : 0,85% du salaire moyen des dix dernières années\*nombre d'années de cotisations.

### 2.2.3. Les fonds de pension et les limitations

Des fonds de pension privés et un fonds de pension public gèrent les comptes individuels et les affiliés sont libres de choisir l'un d'entre eux. Les fonds de pension sont libres de fixer leurs commissions. En revanche, (comme pour le Chili, le Mexique et la Bolivie), ils sont soumis à des règles en matière de placement (tableaux 2.8). L'Argentine limite le placement en titres étrangers à 10%, l'Uruguay les interdit dans un premier temps et ne les autorise qu'à partir de 2008, à hauteur de 15%. L'Uruguay a la particularité de fixer une limite inférieure et une limite supérieure pour les placements en obligations d'Etat. Ces limites vont être progressivement revues à la baisse (tableau 2.9), elles ont pour but d'assurer à l'Etat des sources de financement de sa dette.

**Tableau 2.8 : Limites maximales de placement des fonds de pension en Argentine (1994)**

Obligations d'Etat et des collectivités	Institutions financières	Institutions non financières	Fonds mutuels	Actions	Titres étrangers
65%	28%	42%	14%	35%	10%

*Source : Cottani et Demarco (1998)*

**Tableau 2.9 : Limites de la part du portefeuille des AFAP détenue en obligations d'Etat en Uruguay (en%)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001-2008
Limite inférieure	80	70	60	50	40	30
Limite supérieure	100	90	80	70	60	60

*Source : Mosconi (1997)*

Les réformes en Argentine et en Uruguay instaurent en plus des règles de rendement minimum. Dans les deux pays, le taux de rendement ne peut être inférieur de plus de deux points à la moyenne des taux de rendement de l'ensemble des fonds de pension. Pour répondre à cette contrainte, ils doivent constituer des fonds de réserve qui serviront à compléter les versements. En Argentine, le taux de rendement ne peut être supérieur de plus de deux points à la moyenne des taux de rendement et le surplus sert à alimenter le fonds de réserve (Rofman, 2000). Le fonds de pension public n'est pas soumis à l'obligation de créer des fonds de réserve mais il doit assurer également un rendement minimum égal au rendement des dépôts bancaires.

Une institution autonome de contrôle et de supervision des fonds de pension est créée dans les deux pays pour veiller au respect des règles et réguler le marché.

### 2.2.4. La gestion et le financement de la transition

La question de la gestion et du financement de la transition se pose dans les mêmes termes que pour les pays qui ont entièrement privatisé leur système en ce sens qu'une partie des cotisations au nouveau

système sera capitalisée sur des comptes individuels et ne servira plus au financement des pensions. Les deux Etats ne remettent pas en cause leurs engagements vis-à-vis des cotisants passés. Une partie de la dette implicite devient explicite et doit être financée. L'Argentine a recours à l'endettement, l'Uruguay s'endette également en plus d'affecter une partie (7%) des ressources provenant de la TVA. Les deux pays organisent leur transition différemment :

- en **Uruguay**, l'adhésion au nouveau système n'est obligatoire et automatique que pour les salariés de moins de 40 ans et les nouveaux entrants sur le marché du travail. Les salariés de plus de 40 ans sont libres de choisir entre l'ancien système et le nouveau. Ceux qui choisissent le nouveau voient leurs cotisations passées prises en compte. Ils se voient attribuer des bons de reconnaissance qu'ils « encaissent » au moment de leur départ à la retraite. Le salaire qui sert de base au calcul des pensions est multiplié par un facteur de 1,5 pour encourager les plus de 40 ans à opter pour le transfert.
- **en Argentine**, les salariés qui choisissent la capitalisation auront droit, une fois à la retraite, à une prestation qui sert à compenser les cotisations passées et qui dépend du salaire et du nombre d'années de cotisation<sup>67</sup>.

La dette implicite est financée par endettement. Le tableau suivant reprend une des projections du financement de la transition, (Rofman et al., 1997).

**Tableau 2.10 : Projections du financement de la transition en Argentine, en % du PIB (1995-2030)**

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
2,52	2,2	2,2	1,97	1,86	1,77	1,24	0,83	0,54	0,33	0,12	0,0

*Rofman et al. (1997)*

Cette stratégie de passage à un système à plusieurs piliers privilégiée par l'Argentine et l'Uruguay est le résultat de négociations entre le gouvernement et les syndicats. Elle consiste à conserver les régimes contributifs par répartition, tout en introduisant une dose de capitalisation assortie de mécanismes incitatifs pour que les affiliés optent progressivement pour ce mode de financement. L'objectif de retrouver l'équilibre financier des régimes par répartition passe par des réformes paramétriques modifiant l'âge, la durée de cotisation et l'assiette de calcul des pensions. L'objectif d'assurer aux affiliés une pension suffisante passe par une réglementation en matière de rendement minimum et de diversification du portefeuille que doivent respecter les fonds de pension.

<sup>67</sup> Prestation compensatoire : 1,5% du salaire moyen\*nombre d'années de cotisations dans l'ancien système.

## 2.3. La stratégie de coexistence de la répartition et de la capitalisation avec choix laissé aux affiliés : Pérou et Colombie

### 2.3.1. La dualité des systèmes et les incitations au choix de la capitalisation

A la différence de l'Uruguay et de l'Argentine qui créent un nouveau système avec des piliers par répartition et des piliers par capitalisation, le Pérou et la Colombie créent un nouveau système mais conservent aussi le précédent. Tous les actifs ont donc le choix entre l'affiliation à l'ancien régime public, à prestations définies et financé par répartition et le nouveau système à cotisations définies, financé par capitalisation et géré par des fonds de pension (AFP). Afin d'encourager les actifs à opter pour le système issu de la réforme, les taux de cotisation y sont plus faibles (tableau 2.11).

**Tableau 2.11 : Taux de cotisation des deux systèmes coexistants (en % du salaire)**

		Pérou		Colombie	
		Salariales	Patronales	Salariales	Patronales
Système privé	1993-1995 et depuis 2006	10,91 <sup>a</sup>	-	5	15
	1995-2006	8,91	-		
Système public		13	-	6	17,5

<sup>a</sup> 10% (cotisation retraite) + 0,91% (invalidité et réversion)

Source : *Queisser (1997)*

Au Pérou, le faible engouement pour le système privé conduit à l'adoption, entre 1993 et 1997, d'une série de mesures incitatives :

- une baisse supplémentaire des taux de cotisations salariales
- l'harmonisation des âges de départ à la retraite à 65 ans. L'âge de départ était de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes dans le système public contre 65 ans pour tous les affiliés au système privé ce qui incitait les actifs à ne pas changer de système
- l'exonération de l'impôt sur le revenu pour les versements provenant des comptes individuels et pas pour les pensions versées par le système public
- l'assouplissement de la réglementation qui limite l'activité des fonds de pension afin de favoriser la concurrence entre eux et ainsi faire baisser les commissions (The World Bank, 1996)
- la flexibilisation des critères d'éligibilité pour avoir droit à la reconnaissance des cotisations passées au système par répartition

La Colombie de son côté, offre pour seule mesure incitative, la possibilité, tous les 3 ans de changer d'avis et de revenir au système par répartition.

### 2.3.2. La structure de régulation

L'accès au marché est régulé de manière différente dans les deux pays. Le marché colombien est plus flexible.

**Au Pérou**, les gestionnaires des fonds de pension (AFP) doivent être des nouveaux entrants sur le marché et ne doivent pas avoir d'autres activités. A la mise en place de la réforme, le marché péruvien comptait 5 AFP. Fin 1993, ils étaient 8.

La loi prévoit une stricte séparation des actifs des AFP et des fonds des épargnants.

Le placement en actions est limité à 30% des fonds et les actions d'une même entreprise ne peuvent constituer plus de 4% du total des actions détenues (tableau 2.12).

Une institution de régulation et de contrôle des fonds de pension est créée.

**La Colombie** disposait d'un système d'indemnités de licenciement géré par des opérateurs privés. Le nouveau régime de retraite par capitalisation s'appuie sur les acteurs existants : 8 des 10 gestionnaires qui géraient les indemnités de licenciement seront autorisés à gérer les fonds de pension et l'institution de régulation et de contrôle existante se dote d'un département spécialisé pour superviser le marché des AFP. Comme dans les autres pays, les placements des fonds sont réglementés, des limites maximales sont fixées afin de garantir la diversification du portefeuille (tableau 2.12).

**Tableau 2.12 : Limites de placement des fonds de pension**

Obligations d'Etat	Institutions financières	Institutions non financières	Fonds mutuels	Actions	Titres étrangers
<b>Pérou</b>					
30%	40%	40%	15%	10%-80%	20%
<b>Colombie</b>					
50%	30%	40%	5%	30%	10%

Source : Tapia et al. (2010)

En Colombie, les AFP doivent garantir un rendement minimum à leurs clients, calculé à partir de quatre indicateurs : le rendement moyen du système, l'indice de la bourse de Colombie, le rendement d'un portefeuille de référence et un indice représentatif du marché international des actions.

### 2.3.3. La gestion et le financement de la transition dans un système dual

Au Pérou, les actifs peuvent à tout moment choisir de passer de l'ancien système vers le nouveau, auquel cas ils se voient attribuer des bons de reconnaissance (*recognition bonds*) qui permettent de prendre en compte leurs cotisations passées. Le montant de ces titres est plafonné. Il est calculé à partir de la moyenne des salaires des 12 derniers mois et de la durée de cotisation au système public. Ils sont indexés sur l'inflation mais aucun taux d'intérêt ne s'applique pour les années qui restent avant le

départ à la retraite. Les actifs ne peuvent pas transférer leurs cotisations dans le sens inverse, c'est-à-dire revenir à la répartition après avoir choisi la capitalisation. La dette implicite est estimée à 27% du PIB ce qui en fait le coût de transition le plus faible de la région<sup>68</sup>.

En Colombie en revanche, il n'y a pas de reconnaissance des cotisations passées mais la possibilité, tous les 3 ans, de passer de l'un à l'autre système, dans les deux sens. La dette implicite est estimée à 87% du PIB<sup>69</sup>.

Le choix du modèle parallèle choisi par ces deux pays présente l'avantage de limiter le coût de transition et de l'étaler dans le temps.

**L'existence d'un minimum contributif :** Le système péruvien garantit une pension minimale aux personnes âgées de 65 ans ayant au moins 20 années de cotisation. La spécificité de la Colombie, en revanche est que la réforme prévoit des subventions pour les salariés à faibles revenus pour qu'ils puissent cotiser, au choix également, à l'ancien ou au nouveau système. Cette subvention est financée par le budget de l'Etat et par les cotisations (1% du salaire y est affecté), (Queisser, 1997).

En somme, cette description des réformes conduites permet de souligner les traits communs et les différences des nouveaux systèmes créés. Les 7 pays ont introduit le financement par capitalisation, une part plus ou moins large de gestion privée régulée par l'Etat et ont baissé ou supprimé les taux de cotisations patronales. A partir de ce socle commun, préconisé par la Banque mondiale, chaque pays a fait des choix d'abord en ce qui concerne le maintien ou non de régimes par répartition, puis sur un certain nombre d'éléments. Certains ont ainsi choisi de laisser les fonds de pension fonctionner en libre concurrence, d'autres ont limité leur nombre, d'autres encore ont choisi de créer un fonds de pension public. Les règles de placement et de rendement minimum diffèrent aussi d'un pays à l'autre, certains privilégiant la diversification du portefeuille, d'autres obligeant à placer majoritairement en titres publics afin de limiter le risque et de financer en même temps la dette publique engendrée par la fermeture des régimes par répartition. Les conditions de départ à la retraite et d'attribution d'un minimum contributif et les modalités de calcul des droits passés sont choisies en fonction du contexte de chaque pays et des éventuelles négociations qui ont eu lieu. Enfin, le financement de la transition dépend aussi de la dette implicite et de la situation macroéconomique de chaque pays ; certains décident de recourir aux finances publiques, d'autres choisissent l'endettement. Dans la section qui suit et qui sera consacrée aux résultats des réformes, nous verrons aussi dans quelle mesure ces différents choix et les différences de stratégies (modèle substitutif, mixte ou parallèle) ont induit des effets différents.

---

<sup>68</sup> Mitchell et Barreto (1997)

<sup>69</sup> *ibid* (1997)

### III- Les résultats des réformes, la crise et les nouvelles orientations

Cette partie traitera, dans une première section, des différents effets observés en comparaison avec les effets escomptés ; puis dans une deuxième section des nouvelles orientations choisies par les différents pays pour faire face aux difficultés persistantes et aux effets de la crise de 2007.

#### 1. Les résultats des réformes

Cette section s'appuiera sur l'analyse d'indicateurs et sur les études empiriques existantes. Les données sur les régimes par capitalisation proviennent principalement des institutions de supervision et de contrôle des fonds de pension<sup>70</sup> et des Banques centrales des différents pays. Nous répondrons à 4 questions : le passage à la capitalisation a-t-il permis aux affiliés de bénéficier de rendements plus élevés et de pensions suffisantes ? la baisse des taux de cotisation a-t-elle permis une formalisation de l'emploi et une hausse du taux de couverture ? le coût de la réforme est-il conforme aux prévisions ? la capitalisation a-t-elle favorisé la hausse de l'épargne et le développement des marchés financiers ?

##### 1.1. Une bonne performance des fonds, atténuée par des commissions élevées

Les deux objectifs centraux des systèmes de retraite sont la lutte contre la pauvreté des personnes âgées et le remplacement du revenu d'activité. Dans un régime financé par capitalisation, le revenu à la retraite dépend de l'épargne accumulée, augmentée des résultats des placements financiers, diminuée des commissions versées aux fonds de pension. Le niveau des pensions est donc d'autant plus élevé que le rendement des placements est élevé et que les commissions sont faibles.

##### *Le rendement des fonds*

Le taux de rendement réel moyen des fonds de pension depuis la réforme tourne autour de 9%. Les fonds de pension colombiens, chiliens et uruguayens ont les rendements les plus élevés (tableau 2.13).

**Tableau 2.13 : Taux de rendement réel moyen brut des fonds de pension depuis la réforme (en %)**

<b>Chili</b> 1982-2009	<b>Mexique</b> 1998-2009	<b>Bolivie</b> 1998-2009	<b>Argentine</b> 1995-2007	<b>Uruguay</b> 1997-2009	<b>Pérou</b> 1994-2009	<b>Colombie</b> 1995-2009
<b>9,24</b>	<b>6,37</b>	<b>7,3</b>	<b>8,4</b>	<b>9,26</b>	<b>9,0</b>	<b>10,98</b>
<b>Taux de croissance moyen du PIB</b>						
4,72	2,15	3,52	2,78	2,39	5,12	3,23

*Sources : AIOS et WDI*

<sup>70</sup> Les données antérieures à 2005 proviennent de la Fédération Internationale des fonds de pension (FIAP) et les données à partir de 2005 proviennent de l'Association Internationale des Organismes de Supervision des Fonds de Pension (AIOS).

Les rendements, leur volatilité et l'impact des différentes crises<sup>71</sup> dépendent de la structure du portefeuille des fonds de pension. On peut classer les pays en deux catégories, ceux dont le portefeuille est diversifié et qui enregistrent les taux de rendement les plus élevés, c'est le cas du Chili, du Pérou et de la Colombie ; et ceux dont les placements en bons du Trésor dominant et qui ont des rendements plus faibles, c'est le cas de l'Argentine, du Mexique et de la Bolivie (tableau 2.14). Quant à l'Uruguay, le rendement élevé des fonds est lié à la composition passée du portefeuille, qui était plus diversifié qu'il ne l'est en 2012.

**Tableau 2.14 : Composition du portefeuille des fonds de pension (en %)**

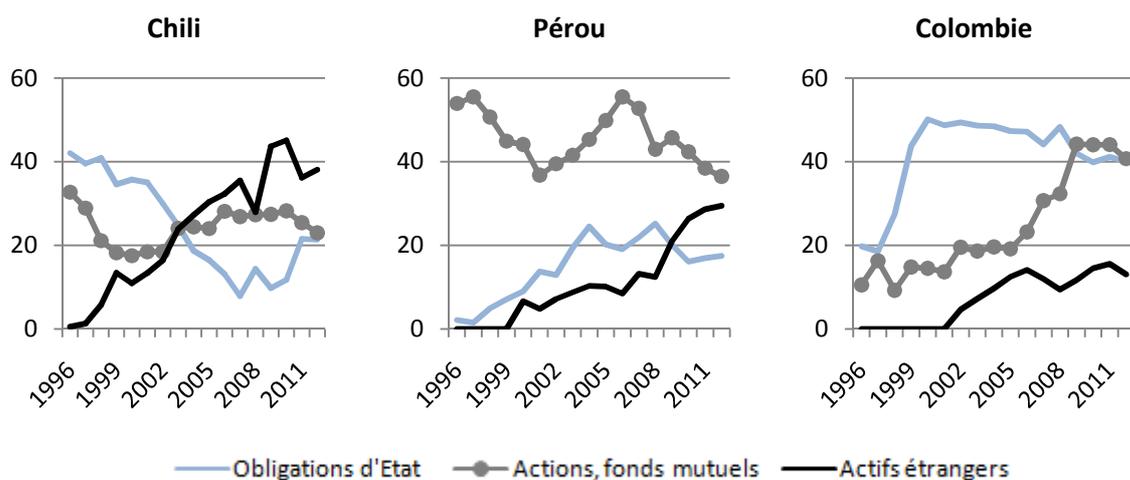
	Obligations	Actions	Institutions non financières	Fonds mutuels	Institutions financières	Actifs étrangers	Autres
<b>Chili</b> (2012)	21	12	8	3	17	<b>38</b>	1
<b>Mexique</b> (2012)	<b>54</b>	9	19	0	2	16	0
<b>Bolivie</b> (2010)	<b>57</b>	0	15	1,5	25	0	1,5
<b>Argentine</b> (2007)	<b>53</b>	15	-	10	-	9	13
<b>Uruguay</b> (2012)	<b>78</b>	0	2	0	7	8	5
<b>Pérou</b> (2012)	17,5	26	7	4	11	<b>29</b>	5,5
<b>Colombie</b> (2012)	<b>39</b>	31	7	0,6	8	12	2,4

*Source : AIOS*

Dans l'ensemble, la majorité des fonds est donc placée en titres publics et cette part est relativement stable dans le temps sauf pour le Chili où le placement en titres publics est en baisse continue depuis les années 90 et jusqu'à la crise de 2007 (graphiques 2.1). Malgré cette faible part des obligations d'Etat dans le portefeuille, les fonds de pension chiliens détiennent en 2012, 48% de la dette publique interne (annexe 2.3). La part placée en actions est significative et en hausse au début des années 90, ce qui coïncide avec les opérations de privatisation des entreprises publiques. Cette part baisse ensuite et se stabilise autour de 20% alors que la part placée en titres étrangers ne cesse de croître depuis qu'ils ont été autorisés en 1990. Ils constituent aujourd'hui 38% du portefeuille et expliquent le fort impact de la crise de 2007.

<sup>71</sup> L'évolution du taux de rendement annuel réel (brut) des fonds de pension de chaque pays figure à l'annexe 2.2.

**Graphiques 2.1 : Evolution de la composition du portefeuille des fonds de pensions depuis 1996 (en %)**



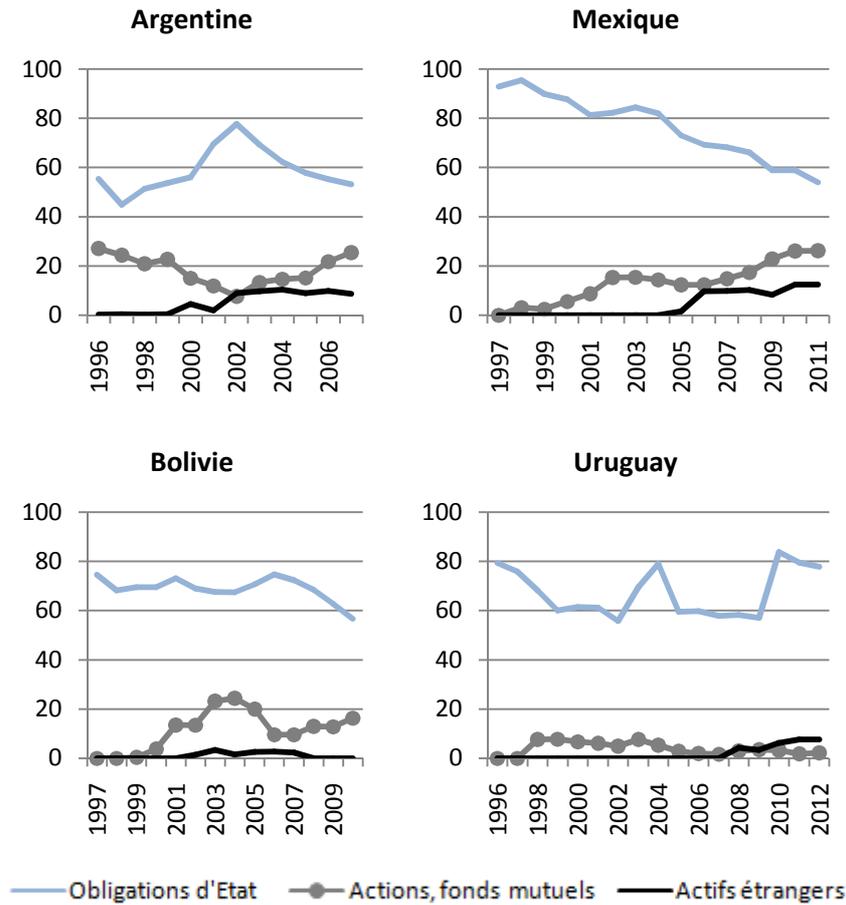
Sources : FIAP, AIOS et calculs de l'auteur

Au Pérou, les placements en titres publics ne sont pas dominants. Cela est dû au fait que le marché des obligations d'Etat était inexistant au moment de l'adoption de la réforme. L'Etat péruvien empruntait exclusivement à l'étranger. La part des placements bancaires et en actions domine, ce qui explique la forte volatilité du taux de rendement (20% en 2006, -27% en 2007, 33% en 2008, 16% en 2010, -11% en 2011).

Au Mexique, en Bolivie, en Argentine, le rendement dépend en grande partie du taux d'intérêt des obligations d'Etat, le portefeuille étant surtout composé de titres publics (graphiques 2.1bis). Il est aussi moins volatile (sauf au moment de la crise de 2001 pour l'Argentine).

Le placement d'une part déterminée des fonds en bons du Trésor est imposé par l'Etat pour lui permettre de financer la transition et pour limiter le risque financier. Mais on note que la part d'obligations va au-delà de cette limite imposée. En **Bolivie** la limite a baissé au fur et à mesure mais la part de titres publics est plutôt stable. En **Uruguay**, la limite est de 40% et pourtant le portefeuille est composé de bons du Trésor à hauteur de 78%. Le placement en titres publics était de 60% en moyenne avant 2007 et 30% du portefeuille était placé en titres d'institutions financières. L'impact de la crise de 2007 conduit à une réallocation en faveur des obligations d'Etat.

**Graphiques 2.1bis : Evolution de la composition du portefeuille des fonds de pensions depuis 1996 (en %)**



Sources : FIAP, AIOS et calculs de l'auteur

Au **Mexique**, à partir de 2004, une réforme assouplit les restrictions réglementaires en autorisant les placements en actions (jusqu'à 15%) et en titres étrangers (jusqu'à 20%) et le pays adopte le système des multi-fonds (*infra*). La structure du portefeuille varie suite à ces modifications mais la part placée en titres publics demeure élevée, (près de 60%). Ainsi, les fonds de pensions mexicains détiennent, fin 2012, 38,5% de la dette publique ; les fonds uruguayens, 33% (annexe 2.3).

**Cas de l'Argentine.** En pleine crise économique en 2001, lorsque le FMI annonce qu'il annule son prêt de 1,3 milliards de \$US au motif que le plan de rigueur n'est pas respecté<sup>72</sup> ; le gouvernement argentin cherche à éviter le défaut de paiement. Parmi les mesures d'urgence, trois vont affecter les retraites : le versement des pensions sera retardé ; les obligations à haut rendement (25%) seront remplacées par des obligations de plus long terme et à faible rendement (7%) ; et à la demande du gouvernement, les placements bancaires des fonds de pension seront mis à la disposition de l'Etat et remplacés par des titres de dette publique. La deuxième mesure représente une perte estimée à 800 millions de \$US et la troisième mesure concerne 2,4 milliards de \$US<sup>73</sup> (ce qui équivaut

<sup>72</sup> Alors que les niveaux de déficit et de dette publics sont en partie liés à la réforme des retraites (Bertranou et al. 2003).

<sup>73</sup> Social Security Bulletin, Vol. 64, N°1, 2001-2002

respectivement à 4% et 12% des fonds accumulés fin 2001). L'évolution du rendement (annexe 2.2) et de la structure du portefeuille (graphique 2.1 *bis*) témoignent des effets de ces mesures et expliquent qu'en 2002, près de 77% du portefeuille est constitué d'obligations d'Etat.

Les rendements annuels sont affectés par les différentes crises, celle de 1982-1983 au Chili, la crise du peso en 1995 qui touche le Mexique et se répercute sur le Chili, la crise argentine de 2001, la crise budgétaire bolivienne de 2003 et enfin la crise internationale de 2007 qui a affecté les rendements de tous les fonds de pension de la région. Les plus touchés sont les fonds chiliens (-22%) et péruviens (-27%) qui comptent la part la plus importante d'actifs étrangers, ainsi que les fonds uruguayens (-23%) en raison de la part placée en titres d'institutions financières (annexe 2.2). Une crise financière affecte le niveau futur des pensions à travers plusieurs canaux (Antolin et Stewart, 2009). Premièrement la perte de valeur des actifs financiers érode la valeur des fonds accumulés. Les affiliés qui liquident leur retraite au moment d'une crise ou quelques années après n'ont pas le temps de restituer les fonds perdus et leur revenu à la retraite, calculé à partir du solde sur leur compte individuel, est inférieur au revenu qu'ils auraient eu s'ils étaient partis juste avant la crise. Pour ceux qui sont déjà à la retraite et qui ont choisi la sortie en capital, les versements qu'ils reçoivent sont revus à la baisse lorsque la performance financière des fonds baisse. Deuxièmement, après une crise financière, les sociétés gestionnaires modifient l'allocation des actifs en augmentant la part des actifs les plus surs, ce qui fait baisser le rendement des placements et par là aura un impact sur les pensions versées. Troisièmement, la crise économique et de l'emploi qui suit un krach affecte les carrières des affiliés et par là le montant total accumulé sur leur compte individuel.

En somme, la composition du portefeuille donne une première explication aux niveaux de rendement et à leur plus ou moins forte volatilité et exposition aux crises. L'allocation des actifs et la part dominante placée en obligations d'Etat est influencée par les restrictions réglementaires mais cela ne semble pas être la seule raison puisque la baisse des seuils minimaux de placement en titres publics et l'autorisation de placements en actions ou en titres étrangers ne se traduisent pas toujours par un changement de la structure du portefeuille. Ceci peut-être lié à la règle du rendement minimum garanti qui influence le comportement de prise de risque des gestionnaires, ainsi qu'au faible développement du marché des capitaux privés qui offre peu d'opportunités de placement (en Bolivie et en Uruguay par exemple).

### *Des commissions élevées*

Les rendements que nous avons décrits sont des rendements réels bruts, qui ne tiennent pas compte des commissions payées par les cotisants aux fonds de pension. Des commissions élevées affectent donc le rendement du placement retraite pour les affiliés.

Les commissions sont fixées librement par les AFP (sauf en Bolivie) et servent à couvrir les frais de gestion et les frais de marketing et de communication des AFP. Chaque AFP définit ses règles de fixation des commissions en fonction de la réglementation du pays. La plupart des fonds fixe les commissions en pourcentage des salaires, mais certains adoptent une structure des commissions plus complexe avec une part fixée en fonction des salaires, une part fixée en fonction du capital accumulé dans le compte individuel et parfois même une part forfaitaire (au Chili et en Uruguay).

En 2009, les commissions, rapportées aux salaires des cotisants, vont de 0,5% en Bolivie à 1,95% au Pérou. Rapportées aux cotisations, elles sont inférieures à 5% en Bolivie mais dépassent les 10% dans tous les autres pays, allant jusqu'à 21,6% en Argentine (tableau 2.15).

Durant les premières années d'existence des régimes par capitalisation, ces commissions élevées s'expliquent par les coûts d'entrée sur le marché<sup>74</sup>, qui nécessite d'engager des frais importants pour constituer les bases de données et attirer les affiliés. Il était attendu que ces coûts baissent au fur et à mesure de l'accumulation des fonds. Si l'on regarde les chiffres du Chili en 2009 alors que les fonds de pension étaient en activité depuis 28 ans, on note que les commissions rapportées aux fonds accumulés sont effectivement plus faibles que dans les autres pays (0,81%) et en baisse depuis la mise en place du système. Dans les autres pays en revanche, les commissions ne baissent que très légèrement voire pas du tout (sauf au Mexique où la baisse est un peu plus marquée) (annexe 2.4).

La persistance de commissions élevées semble plutôt être liée aux conditions de concurrence. En Bolivie, les commissions sont fixes à la mise en place du système et n'ont pas varié depuis car le marché est en situation de duopole qui permet à chacune des sociétés gestionnaires, d'avoir des parts de marché importantes et de réaliser des économies d'échelle<sup>75</sup>. Il n'y a pas de réelle concurrence entre les 2 AFP<sup>76</sup>. Chaque AFP conserve ses parts de marché, il n'y a pas de transfert massif des cotisants (BBVA).

---

<sup>74</sup> même en Colombie où l'on se base sur des structures préexistantes.

<sup>75</sup> Le fait que ces mêmes sociétés gèrent également le fonds collectif de privatisation explique aussi, ces faibles coûts de gestion (Escobar et Nina, 2004).

<sup>76</sup> A l'origine, l'exclusivité devait expirer au bout de 5 ans mais l'autorité de supervision a décidé de ne pas ouvrir le marché à de nouveaux entrants. Elle a toutefois proposé un nouvel appel d'offre pour une réattribution mais aucune institution ne s'est manifestée.

**Tableau 2.15 : Commissions versées aux gestionnaires de fonds de pension en 2009  
et concentration du marché**

	Chili	Mexique <sup>a</sup>	Bolivie	Argentine <sup>a</sup>	Uruguay	Colombie	Pérou
en % des salaires	1,5	1,02	<u>0,5</u>	1,0	1,62	1,59	<b>1,95</b>
en % des cotisations	13,0	12,0	<u>4,8</u>	<b>21,6</b>	12,1	13,8	<b>19,5</b>
en % des fonds accumulés	0,81	<b>1,80</b>	<u>0,5</u>	<b>1,38</b>	0,93	1,16	<b>1,69</b>
Nombre d'AFP	5	21	2	11	4	4	6
Nombre de cotisants (en millions)	4,4	13,3	5,5	<b>4,4</b>	0,6	4,0	<b>1,9</b>
Concentration des fonds en % (2 premiers AFP)	55	36	100	37	75	53	62
Concentration des affiliés en % (2 premiers AFP)	66	27	100	34	63	53	53

<sup>a</sup>chiffres de 2007

*Sources : AIOS et calculs de l'auteur*

Dans les autres pays en revanche, la libre concurrence pèse négativement sur les coûts de gestion qui sont répercutés sur les cotisants. La concurrence n'exerce donc pas vraiment de pression à la baisse, au contraire. Les frais de marketing engagés pour attirer les affiliés et les inciter à changer de fonds sont d'autant plus importants que les actifs choisissent eux-mêmes leur fonds de pension sans passer par leur employeur (Valdés-Prieto, 1998 ; Vial Ruiz-Tagle et Melguizo, 2008). Lorsque les affiliés ont le choix, ils vont vers les fonds de pension qui affichent les rendements bruts les plus élevés sans faire attention aux commissions. Les modes de calcul des commissions sont complexes et moins de 20% des affiliés savent qu'ils paient des commissions tout au long de leur affiliation (Tapia et Yermo, 2008). Cette faible élasticité aux commissions dans un marché où le nombre de concurrents est élevé, pousse les AFP à accroître leurs dépenses de communication et à les répercuter ensuite sur leurs clients. Si l'on compare l'Argentine et la Colombie par exemple, deux marchés qui ont à peu près le même nombre de cotisants, les commissions sont plus élevées là où le nombre d'AFP est le plus élevé et la concentration du marché la plus faible. Les commissions sont également élevées au Pérou, où le faible nombre d'affiliés engendre des dépenses plus élevées.

Bien que la performance des fonds soit atténuée par les commissions élevées, les taux de rendement demeurent élevés et devraient permettre aux affiliés de recevoir des pensions suffisantes. Mais ce n'est pas le cas. Bernstein et al. (2006) montrent qu'au Chili, entre 2020 et 2025, seule un peu plus de la moitié des actifs ayant cotisé auront une pension supérieure à la pension minimale garantie. Deux pour cent auront droit à la pension minimale garantie et le reste, soit 46% recevra une pension inférieure à la pension minimale car n'ayant pas totalisé les 20 ans de cotisations requises. D'après une autre étude consacrée au Mexique (Valencia, 2007), 20% des actifs recevront la pension minimale garantie et 58%

n'y seront pas éligibles. En Uruguay, Bucheli et *al.* (2008) estime qu'un travailleur à revenus faibles (1<sup>er</sup> quintile) a une probabilité de 0,01 de totaliser le nombre d'années requises pour être éligible au minimum garanti. Comment expliquer de telles projections alors que les rendements réels bruts tournent autour de 9% ?

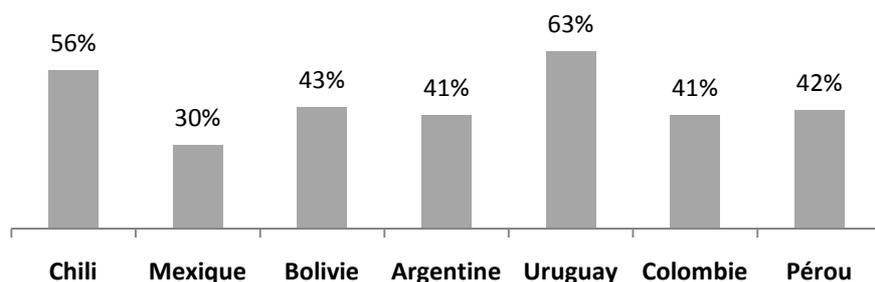
## **1.2. Une faible densité de cotisations et une quasi-stabilité du taux de couverture et de l'emploi informel**

### ***Les périodes creuses***

Lorsque la durée de cotisation est faible, le capital accumulé est insuffisant à servir un revenu suffisant après la liquidation de la retraite, même si les taux de rendement sont élevés. Or, le marché du travail dans les pays étudiés (et dans les autres PED) est tel, qu'un individu peut se retrouver successivement au chômage, salarié informel, travailleur indépendant, salarié formel et ainsi de suite. Il peut donc passer d'un état de cotisant à un état de non cotisant et *vice versa*. A partir du moment où une personne cotise, elle est affiliée au système et le reste même si elle ne cotise plus. Le nombre d'actifs affiliés représente donc tous les individus qui ont un jour cotisé et ne correspond pas au nombre d'individus qui recevront une pension au moins égale au minimum contributif puisqu'ils n'auront pas forcément rempli les conditions d'âge et de durée de cotisation. La comparaison du nombre de cotisants et d'affiliés montre une différence importante et qui se creuse, ce qui indique que les carrières ne sont pas continues et qu'un grand nombre de personnes qui ont déjà cotisé, sont au chômage ou dans l'informel. Le rapport entre les cotisants et les affiliés (graphique 2.3) est de 45% en moyenne, de 63% en Uruguay et de 30% au Mexique.

Un autre indicateur qui permet de mesurer ce phénomène est la densité de cotisations qui est le rapport de la durée de cotisation et de la durée d'activité. Des enquêtes menées au Chili, au Mexique et en Uruguay permettent de calculer ce ratio. Il est de 60% pour un travailleur homme au Chili et de 40% pour une femme (Bravo et *al.*, 2008), bien plus faible que les 80% que prédisait Piñera (1992). Pour le Mexique, ce ratio est de 51,5% (Valencia, 2007) et pour l'Uruguay, il est de 80% pour les haut revenus (5<sup>e</sup> quintile) et de 38% pour les bas revenus (1<sup>er</sup> quintile), (Bucheli et *al.*, 2008).

**Graphique 2.2 : Part des actifs affiliés qui cotise (2012<sup>a</sup>)**

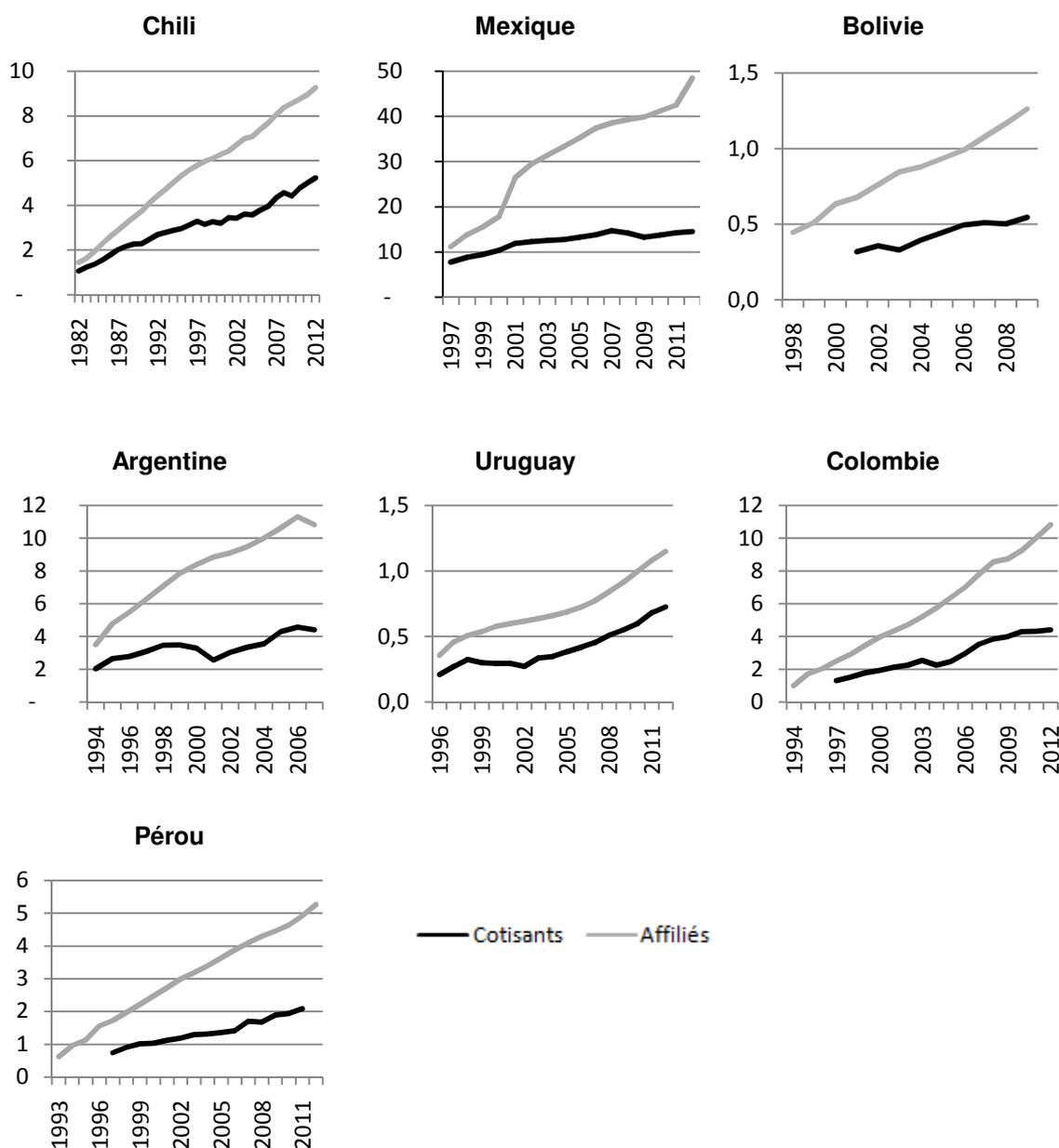


<sup>a</sup>2007 pour l'Argentine ; 2009 pour la Bolivie

Sources : AIOS et calculs de l'auteur

En ce qui concerne l'évolution de l'écart entre cotisants et affiliés, (graphiques 2.4), l'Uruguay est le seul pays où l'écart est stable. Dans tous les autres, il se creuse, le nombre d'affiliés augmentant plus vite que le nombre de cotisants, surtout au Mexique et en Argentine. Cette évolution est à mettre en parallèle avec la hausse du chômage et la hausse de l'emploi vulnérable (annexe 2.5). Ces périodes creuses, ainsi que les périodes d'emploi à mi-temps également en hausse, affectent le capital accumulé et les pensions futures des affiliés.

**Graphiques 2.3 : Evolution comparée des actifs affiliés et des cotisants depuis la création des régimes (en millions)**



Sources : FIAP, AIOS et calculs de l'auteur

### **La stabilité des taux de couverture**

Rappelons que le postulat de départ des défenseurs du passage à la capitalisation est que les taux de cotisations des régimes par répartition seraient trop élevés, ce qui encouragerait les comportements d'évasion et désinciterait les employeurs à déclarer leurs salariés et à les affilier au système de sécurité sociale. Le passage à un système de comptes individuels a été présenté comme un moyen de supprimer

toute évasion de la part des salariés en leur octroyant un « droit de propriété » sur leurs cotisations retraite et en leur permettant d'accumuler un capital qui servira à financer leur propre retraite (Piñera, 2001 ; The World Bank, 1994 ; Holzmann, 2000 ; Gill et *al.*, 2005). Un autre aspect des réformes menées était la réduction voire la suppression des cotisations patronales ce qui devait, en réduisant le coût du travail, supprimer toute incitation à l'évasion de la part des employeurs et d'ainsi permettre une extension de la couverture. Ce n'est pas ce qui se produit (tableau 2.16 et graphiques 2.4). Il n'y a pas de formalisation massive de l'emploi. L'emploi informel baisse de 10 points au Chili, en Uruguay et au Pérou, reste relativement stable au Mexique et en Bolivie et augmente en Argentine et en Colombie.

**Tableau 2.16 : Evolution de l'emploi informel non-agricole (en %)**

		Emploi informel non-agricole
Chili	<b>1981 (R)</b>	<b>47<sup>a</sup></b>
	2006	38,3
	<b>2009</b>	<b>36,9<sup>b</sup></b>
Mexique	<b>1997 (R)</b>	<b>57,8<sup>c</sup></b>
	2007	52,7
	<b>2011</b>	<b>54,0</b>
Bolivia	<b>1996 (R)</b>	<b>78<sup>d</sup></b>
	2006	75,1
	<b>2009</b>	<b>71,0</b>
Argentine	<b>1994 (R)</b>	<b>45,2</b>
	2001	42,0
	<b>2011</b>	<b>47,1</b>
Uruguay	<b>1995 (R)</b>	<b>45</b>
	2007	40,3
	<b>2011</b>	<b>35,4</b>
Colombie	<b>1994 (R)</b>	<b>53,4</b>
	2007	56,6
	<b>2011</b>	<b>56,4</b>
Pérou	<b>1993 (R)</b>	<b>79<sup>e</sup></b>
	2007	72,3
	<b>2011</b>	<b>68,6</b>

(R) : année de la réforme

Sources : OIT (Key Indicators of Labour Market)

<sup>a</sup>Rofman et al.(2008)

<sup>b</sup>Enquête emploi CASEN, Chili

<sup>c</sup>Panorama Laboral 2012, OIT

<sup>d</sup>Gersdorff (1997)

<sup>e</sup>Auerbach et al. (2005)

Les données des régimes de retraite (graphiques 2.4) permettent de voir l'évolution du taux de couverture des régimes par capitalisation.

En **Bolivie** où le système par répartition a été fermé et remplacé immédiatement par la capitalisation obligatoire pour tous, on voit clairement que le taux de couverture n'a que faiblement augmenté, passant de 11,7% en 1994 à 13,4% en 2009.

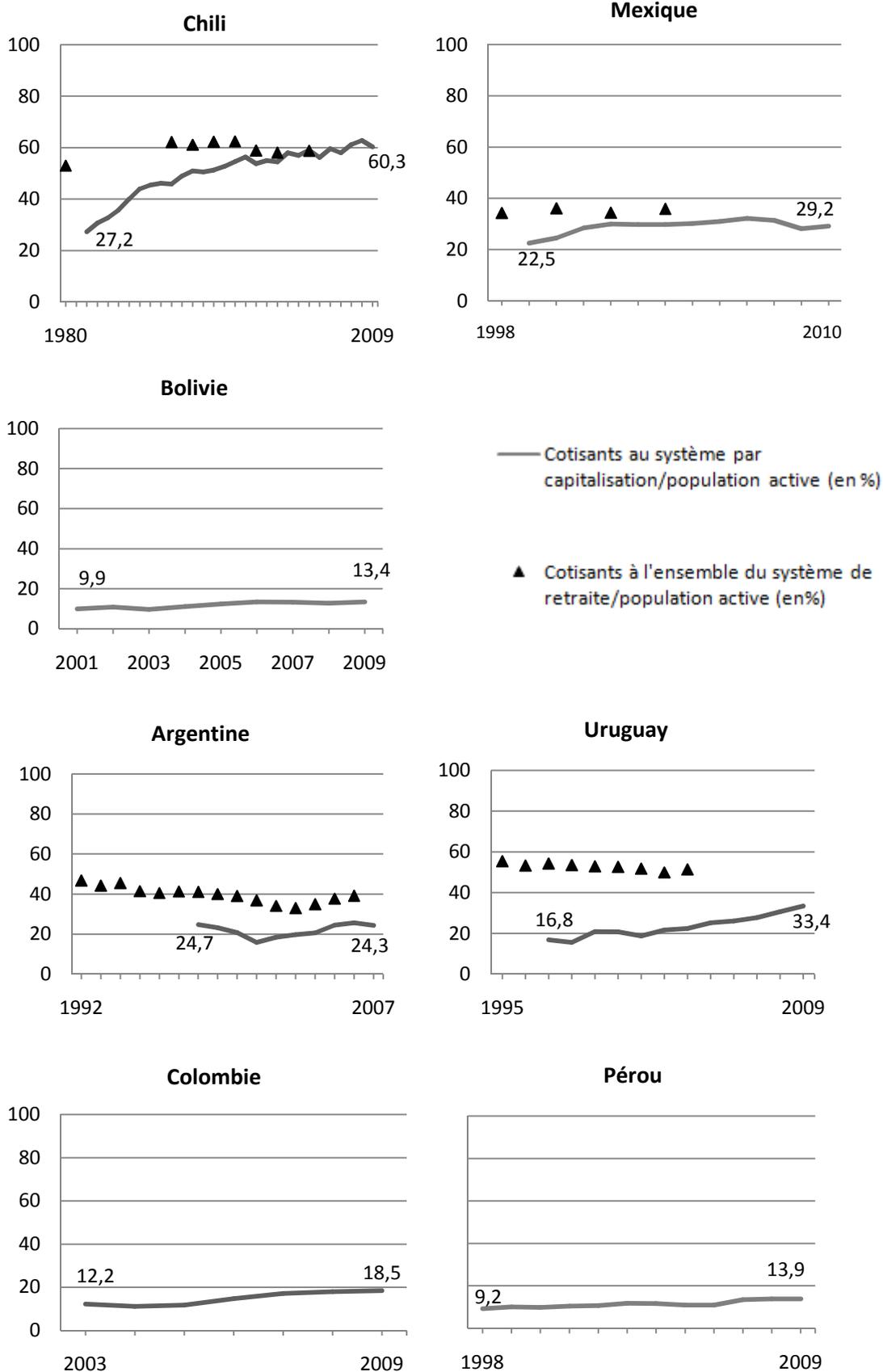
Au **Chili** et au **Mexique** où la capitalisation est obligatoire et immédiate pour tous les nouveaux entrants sur le marché du travail mais progressive pour les actifs, le taux de couverture du nouveau système par capitalisation augmente progressivement<sup>77</sup> mais le taux de couverture de l'ensemble du système (ancien par répartition et nouveau par capitalisation) stagne et converge avec le taux de couverture de la capitalisation. La hausse de la couverture du système par capitalisation semble donc plus être le fait des nouveaux entrants sur le marché du travail et du transfert des cotisants de l'ancien système vers le nouveau, que d'un élargissement de la couverture au reste de la population, il y a un effet de substitution.

En **Uruguay**, même si le type de réforme est différent, on observe à peu près la même chose. Le taux de couverture a doublé dans le système de retraite par capitalisation, passant de 16,8% dans les années suivant la réforme, à 33,4% en 2009. Néanmoins il semblerait que le taux de couverture de l'ensemble du système stagne.

---

<sup>77</sup> Dans un premier temps, la rapidité du transfert des actifs est vue comme le reflet de l'attractivité du nouveau système. En effet, en 1999, un an et demi après la réforme, 13,8 millions de travailleurs (soit 93,3% des personnes éligibles) étaient déjà passés au nouveau système même s'ils avaient jusqu'en 2001 pour le faire (Rodriguez, 1999).

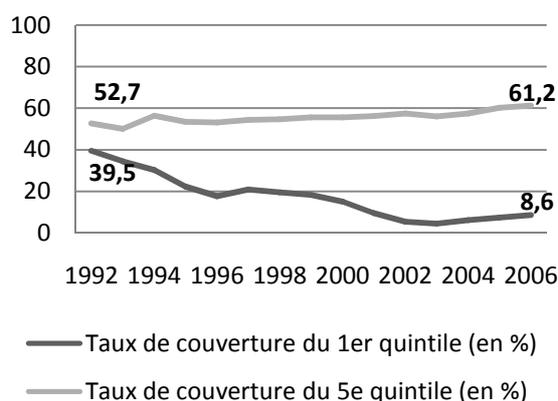
**Graphiques 2.4 : Evolution du taux de couverture du système de retraite**



Sources : Rofman et al. (2006), FIAP, AIOS, WDI et calculs de l'auteur

Le cas de l'Argentine est particulier. En dépit du fait que 90% des nouveaux entrants sur le marché du travail ont choisi le système par capitalisation<sup>78</sup>, le taux de couverture du système de retraite est en baisse. Cette évolution est à mettre en lien avec la situation macroéconomique du pays, notamment la hausse du chômage et la croissance du secteur informel. Toutes les catégories sociales n'ont pas été affectées de la même manière par la situation économique. Le graphique ci-dessous montre l'évolution du taux de couverture du premier quintile, en forte baisse (de 40% à 9%) et du cinquième quintile, en hausse (de 53 à 61%).

**Graphique 2.5 : Evolution du taux de couverture du 1<sup>er</sup> et 5<sup>e</sup> Quintiles en Argentine (1992-2006)**



Source : Rofman et al. (2006) et calculs de l'auteur

Au-delà du taux de couverture des actifs, le nombre de bénéficiaires des pensions de retraite baisse en raison de la réforme paramétrique qui précède la réforme structurelle et qui a repoussé l'âge de départ à la retraite et augmenté la durée de cotisation. Cette réforme, couplée à la situation économique du pays exclut nombre de travailleurs du bénéfice des pensions. D'après l'ANSES (Administration Nationale de Sécurité Sociale, Argentine), le nombre de bénéficiaires a baissé après la réforme, passant d'un rythme de 8900 nouveaux bénéficiaires par mois en 1992 à 3600 en 1998. Le nombre de retraités du système s'en ressent et cette baisse n'affecte pas tous les niveaux de revenu de la même manière, comme le montrent le tableau 2.6 et le graphique 2.7.

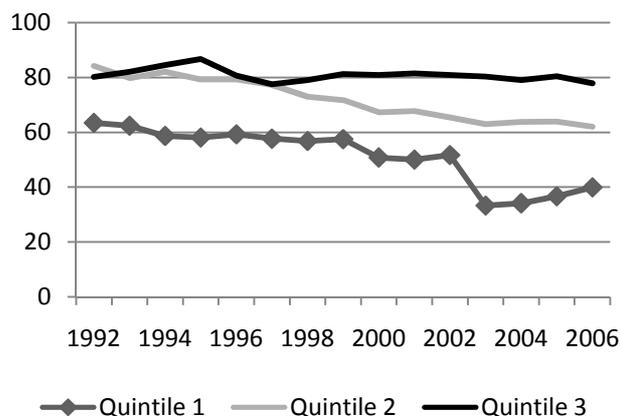
<sup>78</sup> Etant donné que l'affiliation au système par capitalisation se fait par défaut lorsque le nouvel affilié n'a pas explicité son choix, il faudrait plutôt avoir le pourcentage des nouveaux affiliés qui ont effectivement exprimé leur choix, mais ces données ne sont pas disponibles.

**Tableau 2.6 : Evolution du nombre de retraités en Argentine (1992-2006)**

	1992	2006
En millions	2,1	1,6
En % de la population de plus de 65 ans	78,1	68,8

Source : Données de Rofman et al. (2008)

**Graphique 2.7 : Evolution du ratio nombre de bénéficiaires/population âgée de plus de 65 ans en Argentine, en % (1992-2006)**



Source : Données de Rofman et al. (2008)

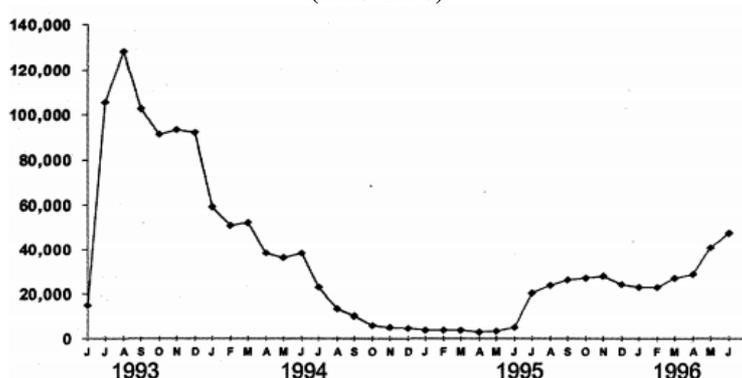
L'augmentation du nombre de bénéficiaires à partir de 2003 s'explique par la réforme adoptée cette année-là qui supprime le quota des personnes qui peuvent bénéficier de la pension minimale (qui était limité à 40 000 jusque là).

Enfin, au **Pérou et en Colombie**, où la réforme adoptée laisse le choix aux affiliés d'opter pour l'un ou l'autre des systèmes, l'étendue de la couverture des régimes privés augmente légèrement mais demeure à des niveaux faibles, moins de 20% de la population active.

Le système par capitalisation a surtout attiré une population jeune (Queisser, 1997), ce qui n'est pas surprenant. Les individus qui ont déjà cotisé une bonne partie de leur carrière au système par répartition n'ont pas intérêt à passer au nouveau.

Au Pérou, le nombre d'affiliés augmente rapidement la première année qui suit la réforme grâce aux campagnes d'information et de publicité pour le nouveau système. Mais le nombre de nouveaux affiliés baisse l'année suivante, passant d'un rythme de 100 000 personnes les trois premiers mois à moins de 5000 en Juin 1995. En 1993, 63% des affiliés au système privé provenaient du système public. Le graphique ci-dessous montre le rythme d'affiliation des premières années d'existence du système. La nouvelle hausse des affiliés après 1995 est le résultat de l'uniformisation des âges, de la baisse du taux de cotisations salariales et des autres mesures incitatives prises en faveur du régime par capitalisation (voir *supra*).

Graphique 2.8 : Nombre de nouveaux affiliés au système privé péruvien, par mois (1993-1996)



Source : Queisser (1997)

Ce manque d'attractivité du nouveau système s'explique principalement par le manque de confiance<sup>79</sup> des actifs lié au déficit de collecte des cotisations ainsi que par le déficit d'information. Les affiliés n'auraient en effet pas été suffisamment informés des implications du passage au système privé, certains pensant par exemple, qu'ils perdraient leur couverture médicale s'ils quittaient le système public (Queisser, 1997). Ce faible transfert des actifs vers le nouveau système est à l'origine du faible taux de couverture qui aggrave les coûts de gestion des fonds et réduit leurs rendements.

En somme, tous ces indicateurs d'affiliation et de cotisation et leur évolution montre que les réformes de passage à la capitalisation n'ont pas permis d'augmenter la couverture des régimes et leur efficacité à assurer aux travailleurs un revenu suffisant à la retraite. L'évolution de l'emploi informel semble *a priori* plus lié à la situation macro-économique du pays qu'à la nature du système de retraite ou au taux de cotisation appliqué.

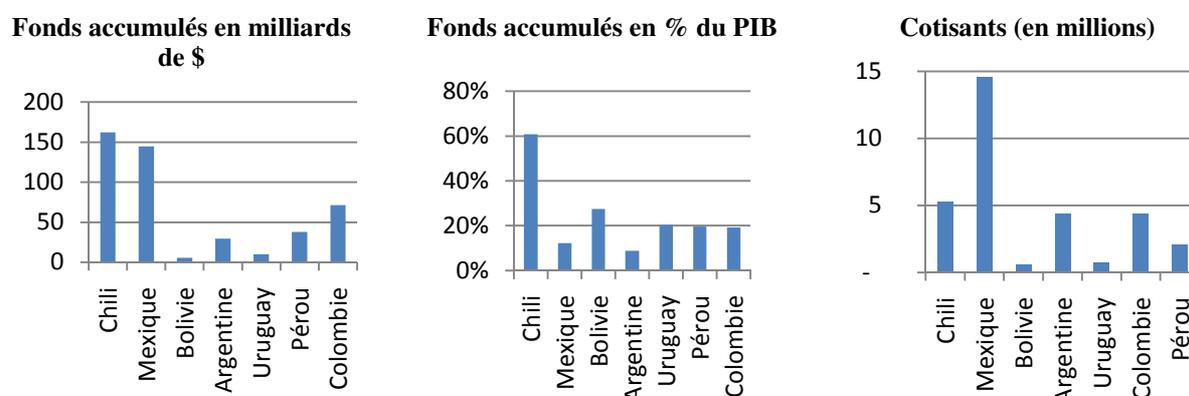
<sup>79</sup> Fin 1996, il y avait déjà eu deux programmes de paiement des arriérés par les employeurs avec des pénalités.

### 1.3. Un développement limité des marchés financiers

Chez les défenseurs du passage à la capitalisation, l'un des effets attendus de la gestion privée des retraites est le développement des marchés financiers.

Fin 2012, l'épargne accumulée dans les fonds de pension correspond à 60% du PIB au Chili, 27% en Bolivie (2009) et moins de 20% dans les autres pays. En valeur, les fonds chiliens et mexicains sont les plus importants avec 162 et 145 milliards de dollars US, ce qui est relativement faible par rapport aux fonds de pension des pays développés (annexe 2.6). Comment la capitalisation boursière a-t-elle évolué après les réformes ?

**Graphiques 2.9 : Taille des fonds de pension des pays d'Amérique latine (2012)<sup>a</sup>**



<sup>a</sup>Année 2007 pour l'Argentine et 2009 pour la Bolivie

Source : AIOS

Le Chili est le seul pays où la capitalisation boursière augmente fortement. Elle passe de 28% du PIB en 1988 à 124% en 1994 et à 118% en 2012. Son évolution coïncide avec celle des fonds accumulés dans les comptes individuels, avec la flexibilisation des restrictions en matière de placement de ces fonds et avec les opérations de privatisation et les réformes allant dans le sens d'une libéralisation financière.

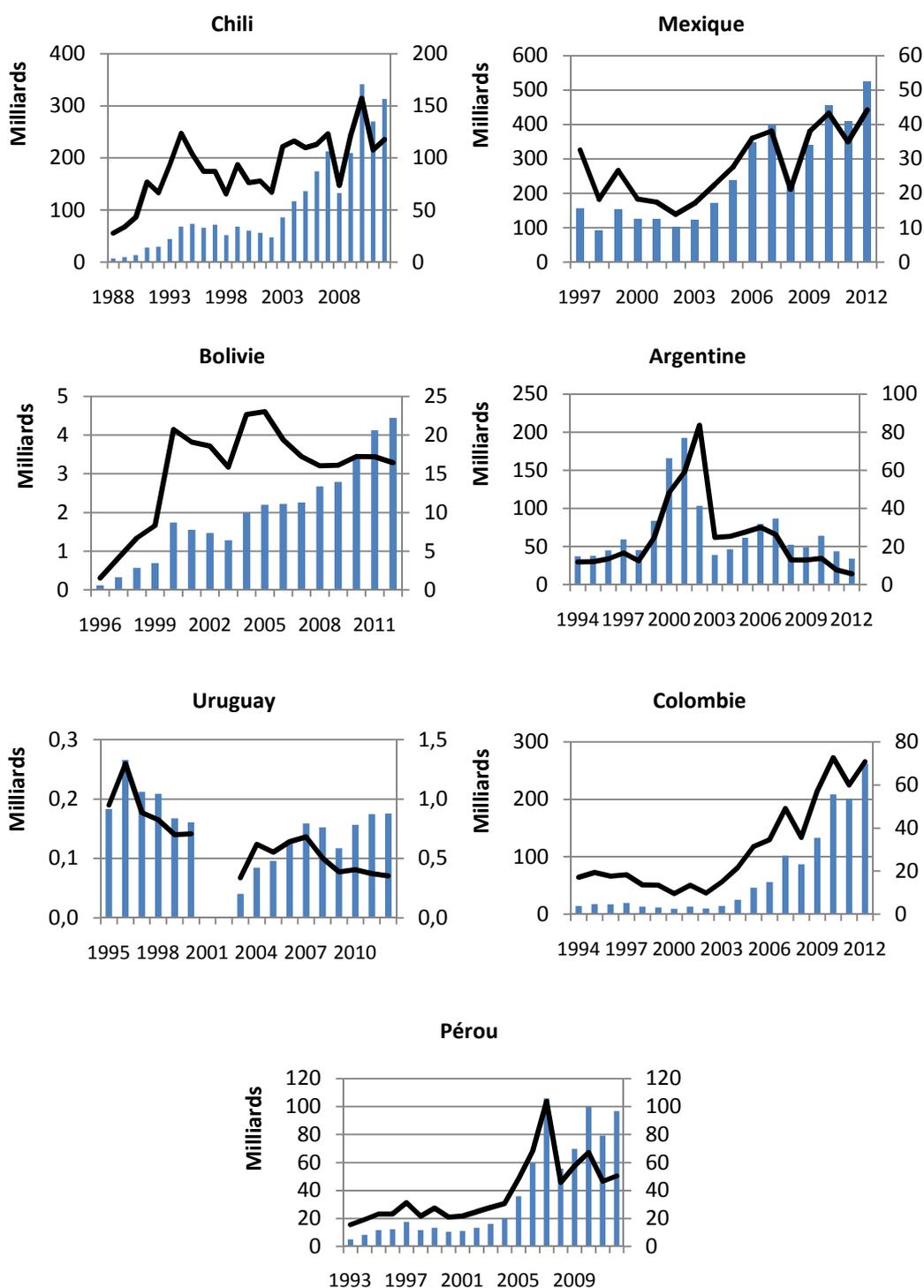
Dans les autres pays, la capitalisation boursière augmente au Mexique, au Pérou et en Colombie atteignant 44%, 45% et 60% de leur PIB respectif. La réforme des retraites a probablement favorisé ce développement mais il est difficile d'isoler l'effet de cette réforme en particulier de l'effet des autres réformes de libéralisation financière et de privatisation des entreprises. Il semble néanmoins limité comme le montre le ratio des actions détenues par les fonds sur la capitalisation boursière (tableau 2.17).

**Tableau 2.17 : Actions détenues par le fonds par rapport à la capitalisation boursière (en %)**

Chili	Mexique	Bolivie	Argentine	Uruguay	Colombie	Pérou
6,4	2,5	0	5,1	8,5	8,7	10

Sources : AIOS, WDI et calculs de l'auteur

Graphiques 2.10 : Evolution de la capitalisation boursière depuis les réformes



■ Capitalisation boursière (en \$ courants) - axe de gauche  
 — Capitalisation boursière (en % PIB) - axe de droite

Sources : WDI et calculs de l'auteur

Le marché des capitaux est, par ailleurs, peu liquide. Le taux de rotation des actions est faible comparé aux pays développés où il dépasse 50%, et il a baissé depuis les années 90 (tableau 2.18). L'impact limité de la réforme des retraites sur le développement des marchés s'explique par la structure du portefeuille et la faible part placée en actions. Comme nous l'avons vu, les placements continuent à se faire en titres publics même lorsque les restrictions réglementaires qui limitaient les placements en actions sont assouplies. Le faible développement des marchés peut d'ailleurs expliquer que les AFP continuent à placer majoritairement en obligations d'Etat, ce n'est pas uniquement la conséquence de ce comportement. (IEG, 2006).

**Tableau 2.18 : Taux de rotation des actions**

Chili	1989	11
	2012	16
Mexique	1997	40
	2012	25
Bolivie	1996	0,9
	2009	0,9
Argentine	1994	28
	2007	10
Uruguay	1995	3
	2012	1
Colombie	1994	19
	2012	11
Pérou	1993	43
	2012	6

*Sources : AIOS, WDI et calculs de l'auteur*

En revanche, le marché intérieur de la dette s'est développé (Gill et al., 2005). Les pays d'Amérique latine avaient des difficultés à trouver des sources intérieures de financement de long terme et dépendaient des capitaux étrangers. Le passage à la capitalisation a permis de surmonter cette difficulté, la part de la dette intérieure dans la dette publique totale augmente dans tous les pays depuis la réforme (annexe 2.7).

En ce qui concerne l'effet sur l'épargne nationale, nous avons vu dans le chapitre 1 que l'effet du passage de la répartition à la capitalisation sur la hausse de l'épargne nationale est incertain et dépend des comportements d'épargne des ménages. La phase de constitution des fonds peut se traduire par une hausse de l'épargne nationale si les ménages épargnent plus qu'ils ne le faisaient lorsqu'ils étaient couverts par des régimes par répartition. Mais l'effet sur l'épargne peut également être neutre si les ménages épargnaient déjà sous d'autres formes. Dans ce cas, il y a un transfert d'une forme d'épargne à l'autre (Blanchet, 1998 ; Gill et al., 2005). Dans les pays d'Amérique latine qui sont passés à la capitalisation, l'évolution de l'épargne nationale n'est pas la même partout et n'est pas toujours corrélée à l'évolution des fonds accumulés (annexe 2.8). Le taux d'épargne nationale stagne au Chili et au Mexique qui ont pourtant mené une réforme de substitution de la répartition à la capitalisation. Il

stagne également en Colombie qui a suivi la stratégie du modèle parallèle et en Uruguay qui est passé à un système de retraite à plusieurs piliers. De même, le taux d'épargne a augmenté en Argentine, au Pérou et en Bolivie alors que ces trois pays ont adopté trois stratégies de réforme différentes. Il est donc difficile de tirer une conclusion claire concernant l'impact des réformes sur l'épargne nationale.

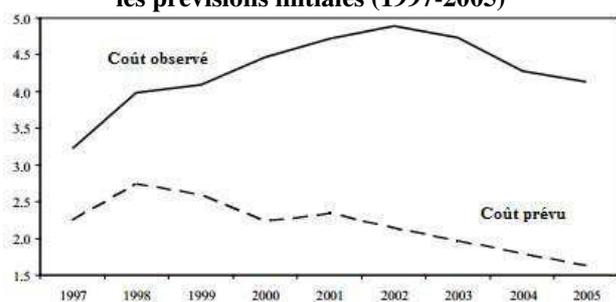
#### **1.4. Un coût élevé de la transition**

Au moment de l'adoption des réformes, chaque pays a effectué une évaluation du coût de la transition et de la durée de remboursement de la dette. Il était prévu que le coût annuel baisse progressivement et que la dette soit entièrement remboursée à l'issue d'une durée de 40 à 60 ans (Mesa-Lago, 2002), en fonction du type de réforme mené. La dette est constituée à la fois des pensions dues aux retraités et des droits passés des actifs en cours. Le coût et la durée de la transition dépendent donc du nombre de personnes concernées, des choix laissés aux actifs (transfert obligatoire ou volontaire), ainsi que des modalités de reconnaissance des droits passés. Au Chili par exemple -où les bons de reconnaissance ne sont pas plafonnés, sont indexés sur l'inflation et paient un taux d'intérêt à leur détenteur- ; le coût de transition sera supérieur à celui du Mexique où les montants de cotisation passés ne sont pas transformés en dette.

Quelques études ont été consacrées à l'estimation du coût de la réforme des retraites (Humerez and Gamboa, 1997 ; Escobar 2002 ; Roldos, 2007). Elles concluent que la réforme est plus coûteuse que ce qui avait été prévu, elle a augmenté le ratio de la dette publique par rapport au PIB et le coût d'emprunt des Etats.

En Bolivie, alors que la dette implicite devait être financée dégressivement par le budget (graphique 2.11) et s'approcher d'un coût de 1,5% du PIB en 2005 ; le coût suit finalement une tendance haussière jusqu'en 2002 et ne baisse pas en dessous de 4% du PIB en 2005. En outre, il s'avère que jusqu'en 2002, le déficit est supérieur à ce qu'il aurait été avec le maintien du système par répartition (tableau 2.18). Le Pérou connaît la même évolution où l'écart se creuse entre le coût estimé et le coût observé 2 ans après la réforme le transfert des affiliés d'un système à l'autre commence à augmenter (graphique 2.11*bis*).

**Graphique 2.11 : Coût de la transition en Bolivie avec les prévisions initiales (1997-2005)**



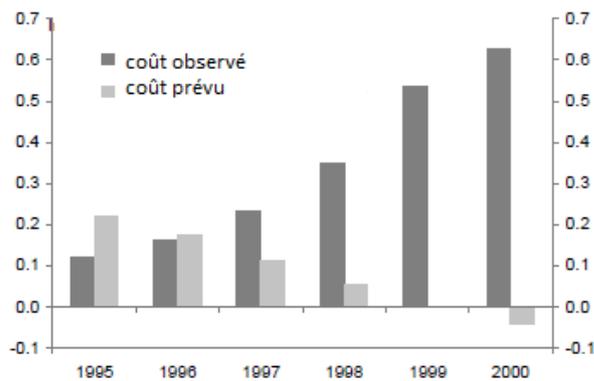
Source : Roldos (2007)

**Tableau 2.16 : Estimation du déficit de la répartition en % du PIB – scénario *status quo* (1996-2002)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002
-1,3	-1,3	-0,1	-0,2	-3,2	-5,0

Source : Humerez and Gamboa, 1997

**Graphique 2.11bis : Coût de la transition au Pérou (1995-2000)**



Source : Roldos (2007)

## 2. Les nouvelles réformes et les nouvelles orientations

Le bilan mitigé de ces réformes et l'impact de la crise financière amènent de nouvelles réformes. La plupart des pays décident de maintenir leur système réformé en y apportant des changements dans le but d'assurer une plus grande liberté et un meilleur rendement aux affiliés (réforme des multi-fonds, option *switch-back*) et de protéger les personnes âgées de la pauvreté (pensions de solidarité). D'autres pays en revanche considèrent le passage à la capitalisation comme un échec et décident de nationaliser le système et de revenir à la répartition (Argentine et Bolivie).

### 2.1. La réforme des multi-fonds et la poursuite de la stratégie de la capitalisation

Le système des multi-fonds est adopté par le Chili (2002), suivi du Mexique (2004) du Pérou (2005) et de la Colombie (2009). L'idée est de créer des catégories pour classer les fonds en leur appliquant des restrictions règlementaires en matière de placement qui sont différentes et qui permettent ainsi aux affiliés de choisir le « dosage » risque-rendement qui leur convient le mieux.

Au Chili tout d'abord, le fonds de type A, le plus risqué, autorise des placements en titres à rendement variable à hauteur de 80% et le fonds E, le moins risqué autorise ce type de placement à hauteur de 5% seulement (tableau 2.12). Les cotisants de moins de 60 ans pour les hommes et de moins de 50 ans pour les femmes, peuvent choisir le type de fonds qui leur correspond le mieux et changer à tout moment. Pour ceux qui n'expriment pas leur choix, l'Etat les affine en fonction de leur tranche d'âge. Les autres cotisants peuvent choisir entre les fonds B, C, D et E ; les retraités entre les fonds C, D et E.

**Tableau 2.12 : Limites d'investissement dans le système des multi-fonds au Chili**

Placement en titres à rendement variable - parts minimale et maximale autorisées et tranche d'âge (ans) d'affiliation automatique					
	Type A 40-80%	Type B 25-60%	Type C 15-40%	Type D 5-20%	Type E 0-5%
Hommes	-	Moins de 36	36-55	56 et plus	-
Femmes	-	Moins de 36	36-50	51 et plus	-

*Source : Données de la Superintendencia de Pensiones (Chili)*

Le Mexique aussi compte 5 catégories de fonds (tableau 2.12bis). Les fonds de la catégorie 1, la moins risquée n'investissent qu'en titres à rendements fixes, les fonds de la catégorie 5, la plus risquée, peuvent investir à hauteur de 30% en titres à rendement variable. Les personnes âgées de plus de 55 ans sont obligatoirement affiliés au fonds de type 1. Les personnes âgées de 55 ans et moins peuvent opter pour le fonds de leur choix en fonction de leur arbitrage rendement-risque. S'ils n'expriment pas leur choix, ils se voient automatiquement affilié en fonction de leur tranche d'âge.

**Tableau 2.12bis : Limites d'investissement dans le système des multi-fonds au Mexique**

Placement en titres à rendement variable - part maximale autorisée et tranche d'âge (ans)				
Type 1	Type 2	Type 3	Type 4	Type 5
0%	15%	20%	25%	30%
56-65	46-55	37-45	27-36	18-26

Source : CONSAR

Au Pérou enfin, il y a 3 catégories de fonds (tableau 2.12ter). Pour ceux qui n'explicitent pas leur choix, l'Etat choisit pour eux en fonction de leur tranche d'âge (Type 1 s'ils ont plus de 60 ans, Type 2 sinon).

**Tableau 2.12ter : Limites d'investissement dans le système des multi-fonds au Pérou**

Placement en titres à rendement variable - part maximale autorisée et tranche d'âge (ans) d'affiliation automatique		
Type 1	Type 2	Type 3
10%	45%	80%
Plus de 60	Moins de 60	-

Source : Tapia et Marcel (2010)

Ce système ne fait cependant pas l'unanimité, Bertranou et *al.* (2009) se demandant dans quelle mesure, laisser les épargnants s'exposer à des risques élevés, est une politique de sécurité sociale.

D'autres mesures sont adoptées pour accroître le rendement des fonds de pension.

Au **Mexique**, les placements en actions et en titres étrangers sont autorisés à partir de 2004.

En 2005, les coûts de sortie en cas de changement de fonds de pension sont allégés pour les cotisants.

En 2008, une réforme est adoptée avec deux mesures importantes. La première vise à lutter contre les abus en termes de commissions. Il s'agit de la création d'un indicateur pour comparer les taux de rendement nets des commissions. Les nouveaux entrants qui ne choisissent pas de fonds de pension se voient par ailleurs affiliés à celui qui a le taux de rendement net moyen le plus élevé. La deuxième vise à élargir la part de la capitalisation dans l'ensemble du système en réduisant la part des régimes spéciaux maintenus en répartition. Les régimes qui fonctionnaient en annuités sont transformés en régimes en points et les nouveaux affiliés à ces régimes auront désormais des comptes individuels et la possibilité d'opter pour la capitalisation et de transférer leurs droits.

Au **Pérou**, la réforme de 2005 compte deux mesures principales en plus de l'adoption du système des multi-fonds : le calcul de la rentabilité minimale garantie s'appuiera désormais sur des indicateurs de rentabilité de référence (*benchmark*) ; et les frais de sortie en cas de changement d'AFP sont supprimés.

## 2.2. Le renforcement des piliers de solidarité et la couverture des travailleurs informels

### *Pension de solidarité*

L'absence des résultats escomptés en matière d'extension de la couverture poussent les pays à créer une pension de solidarité, financée par l'impôt, destinée aux personnes qui n'ont pas suffisamment ou pas du tout cotisé au système de retraite et dont les revenus ne leur permettaient pas de dégager une épargne suffisante<sup>80</sup>.

La **Colombie** créé en 2003 une pension minimale, redistributive, financée par l'impôt et gérée par un fonds de solidarité (Bertranou et *al.*, 2009).

Le **Pérou** fait de même en 2007. La pension créée (*Pension 65*), est destinée aux personnes âgées de plus de 65 ans et dont le revenu est inférieur à 125 soles par mois (qui équivaut à 17% du salaire minimum et à un peu plus du seuil de 1,5\$US/jour). Les premiers versements se sont faits en 2012. Cette mesure est financée par le budget de l'Etat et devrait coûter 90 millions de \$US pour l'année 2012 (soit 0,05% du PIB).

Le **Chili** décide en 2008, de la création d'un pilier de solidarité géré par un Fonds de stabilité sociale et financé en partie par le budget et en partie par un fonds de réserve<sup>81</sup>, tous deux rattachés à la Banque Centrale. Cette pension de solidarité remplace la garantie de pension minimale. Elle est ouverte aux 60% les plus pauvres parmi les personnes âgées de plus de 65 ans (Bertranou et *al.*, 2009). Il est encore tôt<sup>82</sup> pour analyser les répercussions de cette réforme sur la pauvreté, le niveau de vie des personnes âgées et sur les finances publiques, mais les projections estiment le coût de ce pilier de solidarité à 2,5% du PIB par an (Kritzer, 2008).

La **Bolivie**, disposait déjà d'un pilier de solidarité, le *Bonosol*, créé en même temps que la privatisation du système de retraite.

Selon Martinez (2004), le *Bonosol* a permis d'augmenter la consommation alimentaire des ménages les plus pauvres proportionnellement au montant reçu. La moitié de cette part supplémentaire provient de l'autoconsommation agricole. Une partie du montant reçu sert donc à développer une activité de production agricole individuelle des ménages. Un autre effet observé par Martinez est une augmentation de la scolarisation des enfants qui vivent sous le même toit qu'une personne bénéficiant du *Bonosol*.

Cependant, ce système présente des difficultés de financement et le montant versé a été modifié au gré des gouvernements. Ainsi, le montant versé la première année (1997) était de 248\$US comme le prévoyait la réforme (ce qui équivalait à 43% du salaire minimum et 11% du salaire moyen, Gersdoff, 1997). L'année suivante, le nouveau gouvernement réduit le montant et le fixe à 60\$US suite à une

---

<sup>80</sup> Sur les effets et les coûts des pensions de solidarité, voir chapitre 5.

<sup>81</sup> Ce fonds de réserve est alimenté par les excédents dégagés par les ventes record de cuivre des années précédentes.

<sup>82</sup> La mise en œuvre de ce pilier s'est faite progressivement entre 2008 et 2012.

étude du Ministère des Finances qui montre qu'au lieu d'assurer le financement du système pendant 70 ans, comme il était prévu au départ, le financement ne sera assuré que pendant 30 ans. Le versement est effectué avec du retard. Aucun versement n'est fait au titre de l'année 2002. Puis en 2003, une nouvelle modification intervient pour des raisons politiques<sup>83</sup>, on multiplie le montant par 4 (240\$US). Dans les faits, seul le tiers des bénéficiaires reçoivent leur prestation. A partir de 2008, le *Bonosol* change de nom et devient *Renta dignidad*. Cette pension reste universelle, mais elle est revue à la hausse pour ceux qui ne reçoivent pas de pension par ailleurs. Il y a donc deux niveaux de pension forfaitaire, 240\$ pour ceux qui sont couverts par le système de retraite et reçoivent une pension et 320\$ pour les autres. Le coût est évalué à 1,5% du PIB en 2011 et cette pension de solidarité a permis la réduction de l'extrême pauvreté qui est passée de 37,7% en 2007 à 31,9% en 2009 (ILO/UNDP, 2011).

**Tableau 2.13 : Evolution des versements, du nombre de bénéficiaires et du coût du Bonosol (1997-2007)**

Année de versement	1997	1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Bénéficiaires</b>	364 261	318 544	340 420	334 371	351 166	448 864	458 914	482 002	487 832	493 437
<b>Versements individuels (en \$)</b>	248	60	60	60	60	248	248	248	248	248
<b>Coût total (en % du PIB)</b>	1,14	0,22	0,25	0,24	0,26	1,38	1,30	1,25	1,06	0,93

Sources : Willmore (2008), WDI et calculs de l'auteur

### ***La couverture des travailleurs informels***

Pour ce qui est de la couverture des travailleurs informels, la Banque mondiale s'est positionnée en faveur de régimes par capitalisation volontaire. Le Chili et le Mexique ont créé ce type de régimes volontaires mais l'affiliation des travailleurs et la densité de leurs cotisations sont limités. En raison de la faible capacité d'épargne de la majorité des travailleurs informels, de leurs revenus faibles et fluctuants, ce type de régime ne permettrait pas à la majorité d'entre eux de cumuler des fonds suffisants pour recevoir une pension adéquate.

En Argentine, une mesure exceptionnelle est adoptée en 2006. Appelée programme « *Moratoria* », il s'agit pour les femmes de 60 ans et les hommes de 65 ans qui n'ont pas totalisé les 30 ans de cotisations nécessaires pour avoir droit au minimum contributif, de commencer à recevoir leur pension et de continuer à cotiser. Cela concerne les personnes qui ont cotisé pendant 20 ans au moins et les cotisations sont directement soustraites de leur pension. Cette mesure a bénéficié à 1,7 millions de personnes, soit 16% des affiliés (Moreno, 2007) et a coûté l'équivalent de 0,84% du PIB en 2007 et 0,54% en 2008 (Titelman et al., 2009).

<sup>83</sup> période électorale

### 2.3. La renationalisation et le retour à la répartition<sup>84</sup>

#### *L'option de retour à la répartition*

Le Mexique avait introduit au moment de sa réforme de passage à la capitalisation, l'option *life-switch* qui permettait aux actifs-cotisants qui l'étaient déjà au moment de la réforme, de choisir à la liquidation de leur retraite, le système qui leur offre le meilleur rendement. La Colombie aussi, donnait droit aux affiliés qui étaient passés au système par capitalisation (y compris les nouveaux entrants), de choisir tous les 3 ans de revenir ou pas au système par répartition.

Après la crise de 2007, le Pérou et l'Uruguay vont également d'introduire cette option de revenir à la répartition.

La réforme de 2007 au Pérou donne la possibilité pour les cotisants de retransférer leur épargne vers le système par répartition. Elle concerne ceux qui avaient déjà suffisamment cotisé au système par répartition, qui sont passés à la capitalisation et qui, arrivant à l'âge de la retraite estiment que les fonds accumulés sur leur compte ne sont pas suffisants pour leur assurer un certain niveau de vie à la retraite.

L'Uruguay autorise par décret en 2007, les personnes qui étaient âgées de 40 ans et plus au moment de la réforme et qui ont opté pour la capitalisation, de revenir au système par répartition s'ils estiment ne pas avoir accumulé suffisamment de fonds pour avoir une pension suffisante.

#### *La renationalisation*

L' **Argentine** tout d'abord, confrontée à la crise de 2001 puis celle de 2007, adopte entre 2003 et 2008 une série de réformes qui vont dans le sens d'un retour au système par répartition jusqu'à la nationalisation totale des fonds de pension en 2008.

- en 2003, pour faire face à la baisse du nombre de bénéficiaires des pensions de retraite et dans un contexte de crise économique et sociale, une réforme supprime le quota de personnes qui peuvent bénéficier de la pension minimale et qui était limité à 40 000. Le nombre de bénéficiaires est alors multiplié par 2 entre 2003 et 2006.
- en 2005, c'est le retour des régimes spéciaux (enseignants, magistrats, cheminots, collectivités...) qui avaient été supprimés par la réforme de 1994 et qui sont recréés en 2005. L'épargne accumulée sur leurs comptes est transférée au système public par répartition, cela concerne 174 000 cotisants (soit 4% des cotisants au système par capitalisation).
- En 2007, les affiliés qui sont à moins de 10 ans de la retraite et qui ont un compte insuffisant (< 20 000 \$AR) sont automatiquement transférés au système par répartition. Cela concerne 1,1 millions d'affiliés, soit 10% du total des affiliés. Pour tous les autres, le retour à

---

<sup>84</sup> Source des données utilisées dans cette section : Tapia et Marcel (2010).

la répartition est une option qui leur est offerte. Ils peuvent passer d'un système à l'autre tous les 5 ans. Un total de 1,3 millions d'affiliés choisissent cette option et retournent à l'ancien système. Ces trois mesures concernent un total de 2,57 millions d'affiliés soit 21% du total des affiliés.

- Cette même réforme de 2007 introduit trois autres mesures phares : l'augmentation des pensions versées<sup>85</sup> par le système par répartition ce qui crée des incitations au retour ; le plafonnement des commissions à 1% des salaires ; et en matière de régulation des placements, 5% à 20% du portefeuille doivent désormais être placés dans un nouvel instrument, un titre de financement de projets d'investissements en infrastructures.

L'Argentine renationalise tout le système en 2008. Les piliers 1 et 2 sont fusionnés pour créer un régime public unique. Cette décision implique le transfert de 9,5 millions d'affiliés et de leur épargne de 31 milliards de \$US vers le système public. Les arguments avancés par le gouvernement ont trait à la mauvaise performance du système en termes de taux de couverture, du niveau des commissions et de l'incertitude qui pèse sur les futurs retraités quant aux rendements du système.

**En Bolivie**, en raison des résultats décevants de la réforme, de son coût et avec l'arrivée au pouvoir d'Evo Morales, adopte une nouvelle réforme en 2010 qui renationalise le système des retraites à partir de 2011. Les principaux axes de cette réforme sont les suivants :

- Les fonds de pension sont nationalisés et l'épargne des cotisants au système par capitalisation est transférée à un organisme public.
- L'âge de départ à la retraite passe de 65 à 58 ans pour les hommes et de 60 à 55 ans pour les femmes. Cette disposition est justifiée par la faible espérance de vie des boliviens (62 ans pour les hommes et 65 ans pour les femmes). L'espérance de vie étant d'autant plus faible que la pénibilité du travail est élevée, celle-ci est prise en compte (les travailleurs miniers par exemple peuvent partir plus tôt, entre 51 et 56 ans).
- Les autres modalités sont également assouplies : la durée de cotisation est fixée à 20 ans pour un taux de remplacement de 60% et 30 ans pour 70% du salaire des deux dernières années ;
- La réforme garantit une pension minimale aux cotisants en plus de la pension universelle *Renta dignidad*
- Les taux de cotisation seront augmentés de 0,5 points pour les salariés et de 3 points pour les employeurs afin de financer cette pension minimale. Les actifs qui ont un salaire supérieur à 20 fois le salaire minimum auront un taux de cotisation supérieur.
- Les cotisations seront investies à hauteur de 5% dans le développement des micro et petites entreprises.

---

<sup>85</sup> Calcul des pensions : 1,5% (au lieu de 0,85%) du salaire \* années de cotisations (avec un minimum de 10 ans).

## Conclusion

*“Based on existing evidence, multi-pillar reforms in many countries, as implemented, have not improved old-age income security.”<sup>86</sup>*

Independent Evaluation Group, 2006

Les réformes des systèmes de retraite menées dans les années 90 en Amérique latine, sont des réformes de passage d'un système public par répartition et à prestations définies à un système à cotisations définies, entièrement ou partiellement géré par capitalisation, par des institutions privées où les pensions sont calculées à partir des fonds accumulés sur des comptes individuels et de leur performance financière. Ces réformes ont été présentées par la Banque mondiale comme la solution au double problème de déséquilibre financier des régimes de retraite et du faible taux de couverture de la population active auxquels faisaient face ces pays.

Les sept pays étudiés dans ce chapitre ont adopté ce type de réformes mais en optant pour des stratégies différentes en ce qui concerne l'architecture des systèmes et le maintien ou non d'un pilier par répartition. Plusieurs choix ont ensuite été faits sur les conditions de liquidation de la retraite, les modalités de reconnaissance des cotisations passées, la réglementation qui encadre le placement des fonds, les règles de concurrence sur le marché des fonds de pension, etc. Les systèmes réformés sont donc tous nés d'une même logique de départ, mais sont à l'arrivée, différents avec des caractéristiques propres. Néanmoins, l'étude de ces réformes montre que, quelle que soit la stratégie adoptée (modèle substitutif, mixte ou parallèle) et malgré l'hétérogénéité des pays et des contextes économiques, les effets observés vont dans le même sens.

Premièrement, l'objectif central des systèmes de retraite qui est celui d'assurer à tous les retraités un niveau de vie correct n'est pas atteint. En dépit d'une performance financière des fonds plutôt élevée, autour de 9%, les pensions servies sont faibles et une part importante des affiliés partent à la retraite avec une pension inférieure au minimum contributif. Cet échec est lié en partie aux commissions élevées prélevées par les gestionnaires des fonds. C'est le résultat d'une concurrence forte entre eux sur des marchés où le nombre d'affiliés est limité, ce qui nécessite d'augmenter les frais de gestion et de marketing. Les commissions ne baissent pas sous l'effet de la concurrence comme il était prévu. Au contraire, le seul pays où le marché des fonds de pension n'est pas concurrentiel, la Bolivie, est celui qui enregistre les commissions les plus faibles. Mais cet échec est surtout lié à la densité de cotisations. Très peu d'affiliés cotisent pendant toute leur durée d'activité, un grand nombre d'entre eux cotisent pendant une durée plus faible que le minimum requis pour ouvrir droit au minimum contributif. D'où un montant accumulé sur les comptes individuels qui est insuffisant pour assurer un

---

<sup>86</sup> Les données existantes démontrent que les réformes de passage aux systèmes à plusieurs piliers, telles qu'elles ont été mises en œuvre, n'ont pas permis d'améliorer la sécurité du revenu des personnes âgées.

revenu correct et protéger les retraités de la pauvreté, surtout dans les pays où l'espérance de vie est élevée puisque la rente viagère est calculée en fonction de l'espérance de vie moyenne. Les travailleurs qui ont des revenus faibles et des carrières discontinues et dont l'espérance de vie est plus faible que la moyenne, sont donc désavantagés par ces systèmes réformés.

Deuxièmement –et ce point rejoint le précédent, les réformes n'ont pas donné lieu à une formalisation spontanée et significative du marché du travail. Les réformes ont pourtant permis une baisse quasi générale voire une suppression des taux de cotisations patronales, ce qui va dans le sens d'une réduction du coût du travail et qui était supposé supprimer toute incitation à l'évasion de la part des employeurs. Les réformes ont pourtant renforcé le lien de contributivité entre les cotisations et les pensions ce qui était supposé supprimer toute incitation à l'évasion de la part des salariés qui ne percevaient plus leurs cotisations comme une taxe mais comme une épargne. L'emploi informel stagne ou augmente dans la plupart des pays ce qui démontre que l'informalité du travail n'est pas liée uniquement au régime de retraite et aux taux de cotisation et qu'il existe d'autres facteurs explicatifs.

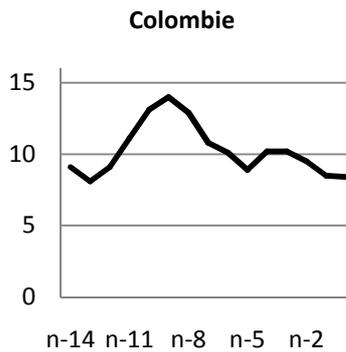
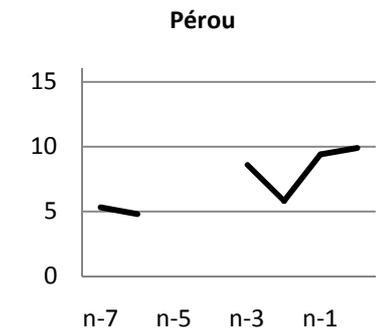
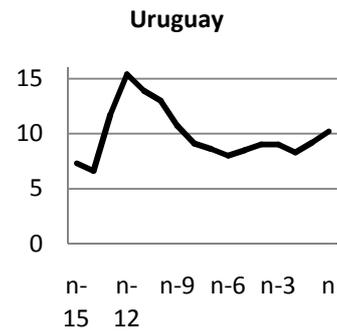
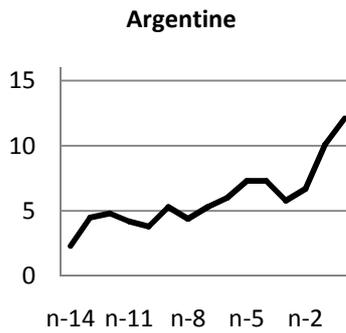
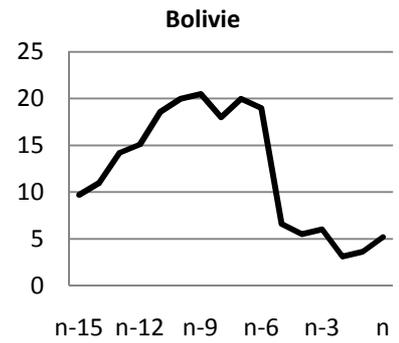
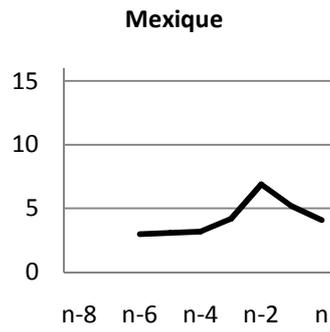
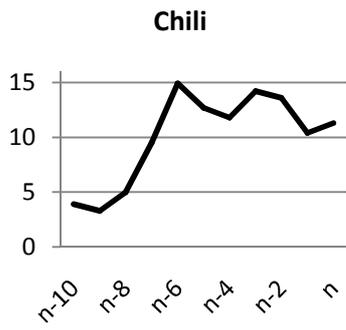
Troisièmement, à l'échelle macro-économique, les effets escomptés quant au niveau d'épargne nationale, d'investissement et de développement des marchés des capitaux sont difficiles à évaluer. Etant donné que ces pays ont souvent mené la réforme des retraites de pair avec d'autres réformes économiques structurelles, il est difficile de dégager la part de l'évolution des différents agrégats qui découle directement de la réforme des retraites. Néanmoins, le développement des marchés des capitaux semble être corrélé avec la croissance des fonds mais reste limité en raison de la structure du portefeuille. La part placée en actions est en effet limitée, les placements se font majoritairement en obligations d'Etat. A l'origine, c'est une exigence réglementaire dans la plupart des pays, pour permettre à l'Etat d'emprunter et de financer la transition. La part placée en actions est cependant souvent inférieure au maximum autorisé, ce qui montre une réticence des sociétés gestionnaires à prendre des risques ou qui peut encore s'expliquer par la faible capitalisation et l'offre limitée en instruments de placement. Les réformes ont cependant contribué au développement du marché de la dette souveraine. Le financement de la dette se faisait principalement par des ressources extérieures avant la réforme, c'est l'inverse aujourd'hui et en moyenne, les fonds de pension détiennent 20% de la dette publique totale.

La crise de 2007 affecte le rendement de tous les systèmes par capitalisation, de manière plus ou moins forte en fonction de la structure du portefeuille et notamment de la part détenue en titres étrangers. La reprise et la reconstitution des fonds se fait assez rapidement mais les personnes qui sont parties à la retraite à ce moment-là ainsi que les personnes déjà à la retraite et qui avaient choisi la sortie en capital ont vu leur revenus affectés. Pour les autres, les actifs plus jeunes, la crise a entamé la confiance en un système où le risque financier pèse sur les affiliés, et a suscité des mouvements de

retour aux régimes par répartition dans les pays où ce choix était possible. A l'échelle des gouvernements, l'enthousiasme pour les politiques de privatisation a faibli, ces derniers recherchant plutôt une meilleure protection contre les risques sociaux pour les travailleurs. La crise a marqué le début d'une nouvelle phase de réformes dans la plupart des pays pour répondre aux manquements et aux insuffisances du système par capitalisation. Les nouvelles orientations de cette période post-crise sont une combinaison entre l'amélioration de la performance de la capitalisation à travers la création des multi-fonds ; et le renforcement de la protection minimale des travailleurs à travers le relâchement des conditions d'éligibilité au minimum contributif et la création, dans certains pays, d'une pension non-contributive financée par l'impôt. L'Argentine et la Bolivie ont, pour leur part, nationalisé leur système pour revenir à un système public par répartition.

Ces différentes expériences montrent les limites du passage à un système par capitalisation, coûteux et inefficace pour assurer aux affiliés un revenu correct à la retraite. Elles montrent aussi que la protection des travailleurs informels ne peut pas passer par la capitalisation. Ni l'affiliation obligatoire des salariés, ni l'affiliation volontaire des travailleurs indépendants n'ont permis de faire reculer l'emploi informel.

Annexe 2.1 : Evolution du taux de chômage avant la réforme (en %)



Sources : WDI et calculs de l'auteur (pour le Chili, Holzmann, 1996)

Annexe 2.2 : Taux de rendement réel annuel brut moyen des fonds de pension (en %)

	Chili	Mexique	Bolivie	Argentine	Uruguay	Pérou	Colombie
1981	12,9						
1982	28,5						
1983	8,94						
1984	2,14						
1985	9,06						
1986	10,92						
1987	4,51						
1988	6,22						
1989	5,59						
1990	13,62						
1991	26,51						
1992	2,92						
1993	14,26						
1994	19,48						
1995	-2,49			17,83			
1996	3,31			19,77			
1997	4,51		n.d.	14,4			
1998	-1,09	0,82	3,40	-2,12			
1999	14,53	29,85	7,06	18,12			
2000	3,98	12,24	3,66	3,92			
2001	5,72	19,47	8,34	<b>-10,36</b>			
2002	2,68	-3,33	5,23	<b>-45,23</b>			
2003	11,9	6,24	7,16	11,10	31,83	21,24	9,37
2004	9,10	1,57	5,14	4,33	3,58	5,58	10,40
2005	5,7	7,76	3,96	4,62	0,12	18,43	13,23
2006	17,10	8,66	2,80	13,98	6,10	26,82	2,67
2007	6,54	2,40	-2,86	2,21	-4,27	20,24	0,93
2008	<b>-21,86</b>	<b>-3,65</b>	<b>-1,92</b>	<b>-8,7*</b>	<b>-23,06</b>	<b>-26,74</b>	<b>-2,67</b>
2009	27,85	9,97	9,7		20,88	32,88	25,96
2010	9,91	8,99	0,83		14,38	16,03	14,97
2011	-4,61	3,06			3,72	-11,26	-4,04
2012	4,61	11,72			4,84	8,89	13,22

\*période janvier à juin

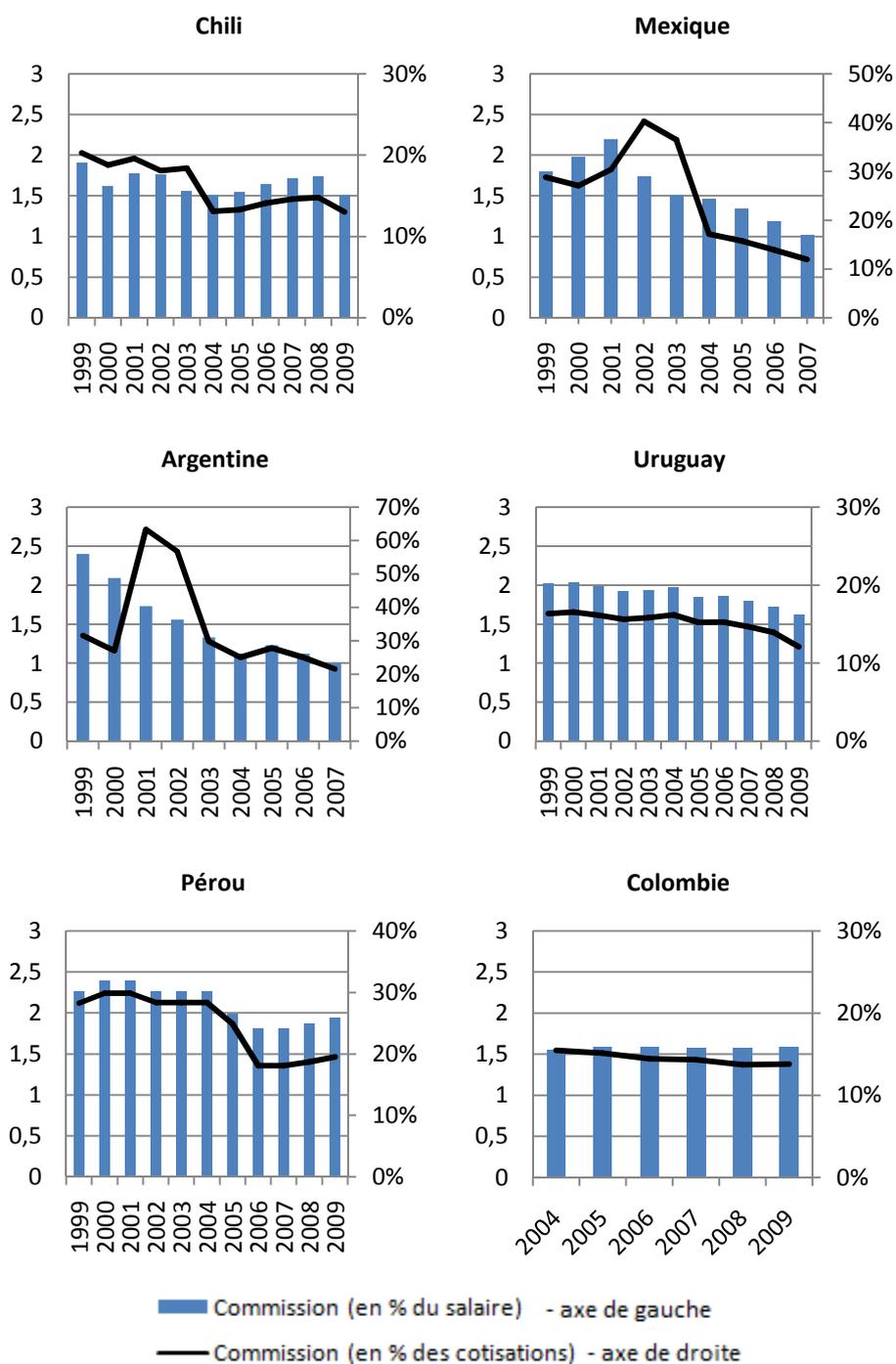
Sources : FIAP (avant 2005), AIOS (à partir de 2005)

**Annexe 2.3 : Part de la dette publique détenue par les fonds de pensions en 2012 (en %)**

	Chili	Mexique	Bolivie	Argentine (2007)	Uruguay	Pérou	Colombie
Dette interne	52,3	26,3	n.d.	18,8	53	31,4	25,1
Dette totale	48	18	n.d.	11	25	16	19

Source : BID (Latin American Macro Watch)

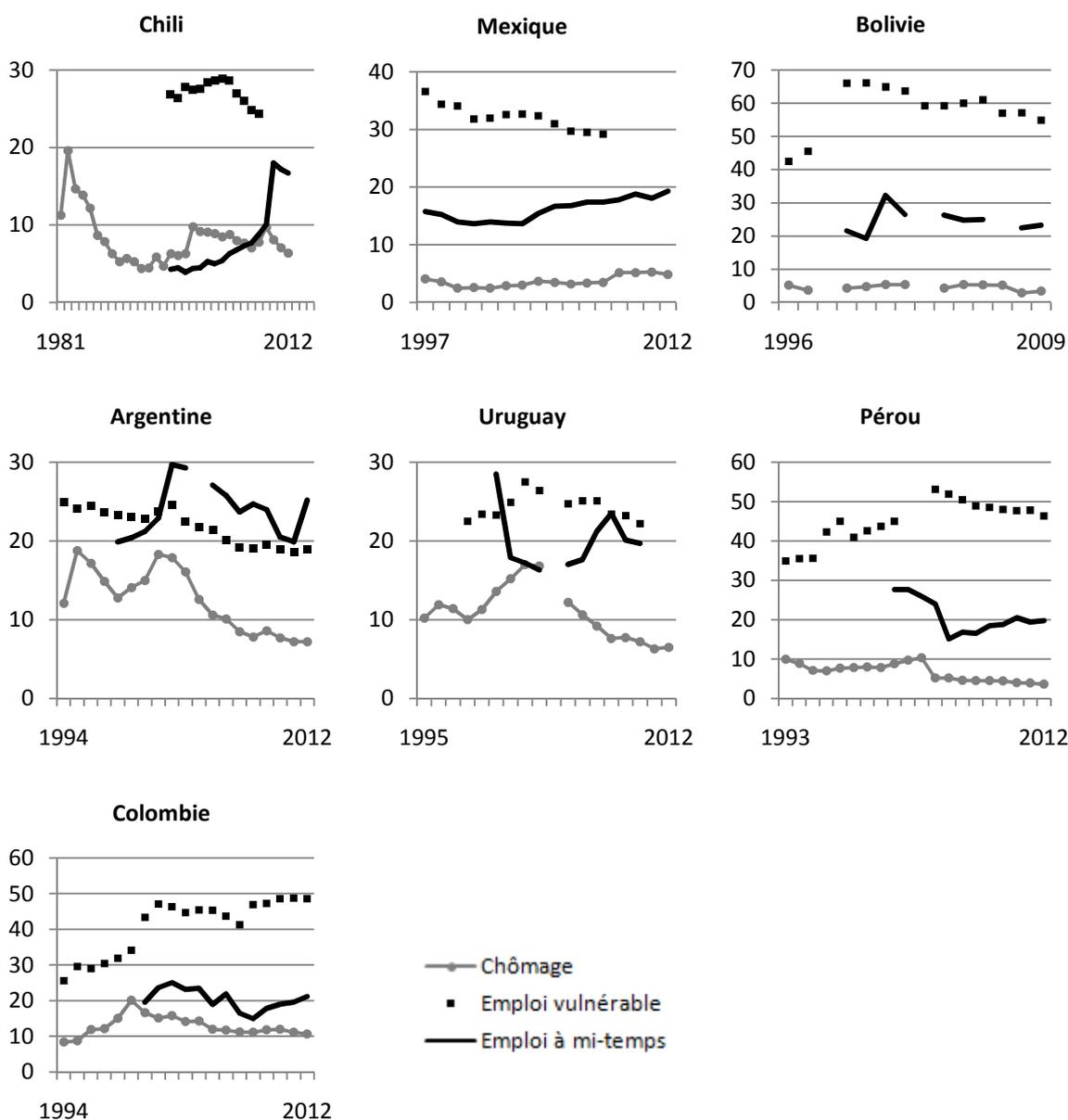
**Annexe 2.4 : Evolution des commissions versées par les cotisants aux gestionnaires des fonds de pension**



Sources : AIOS et calculs de l'auteur

N.B. : En Argentine, la hausse des commissions par rapport aux cotisations que l'on observe en 2001-2002 est due au fait que le taux de cotisation a été exceptionnellement baissé<sup>87</sup> cette année là pour les salariés afin d'augmenter leur salaire net et faire face à la crise. Les commissions n'ont que très faiblement baissé, ce qui explique qu'elles constituent plus de 60% des cotisations cette année-là. Le taux de cotisation est réaugmenté en 2002.

**Annexe 2.5 : Evolution du chômage et de l'emploi vulnérable depuis la réforme (en %)**



N.B. : L'emploi vulnérable désigne l'emploi non-rémunéré et l'auto-emploi

Source : WDI

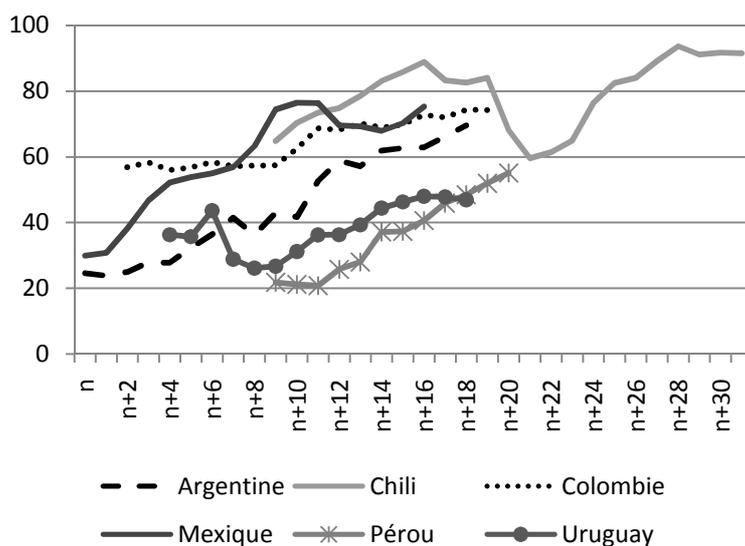
<sup>87</sup> Il passe de 11% à 5% du salaire.

### Annexe 2.6 : Taille des fonds de pension dans le monde (en 2012)

	Fonds accumulés	
	en milliards de \$US	en % du PIB
Chili	162	60
Mexique	145	12
Bolivie (2009)	5	27
Argentine (2007)	29	12
Uruguay	10	19
Pérou	38	18
Colombie	71	18
Allemagne (2010)	180	6
Canada	2 369	67
Etats-Unis	17 860	75
France	242	0,3
Pays-Bas	1 229	155
Royaume-Uni (2011)	2 232	104
Suède	377	11

Source : OCDE (Pension Indicators Database)

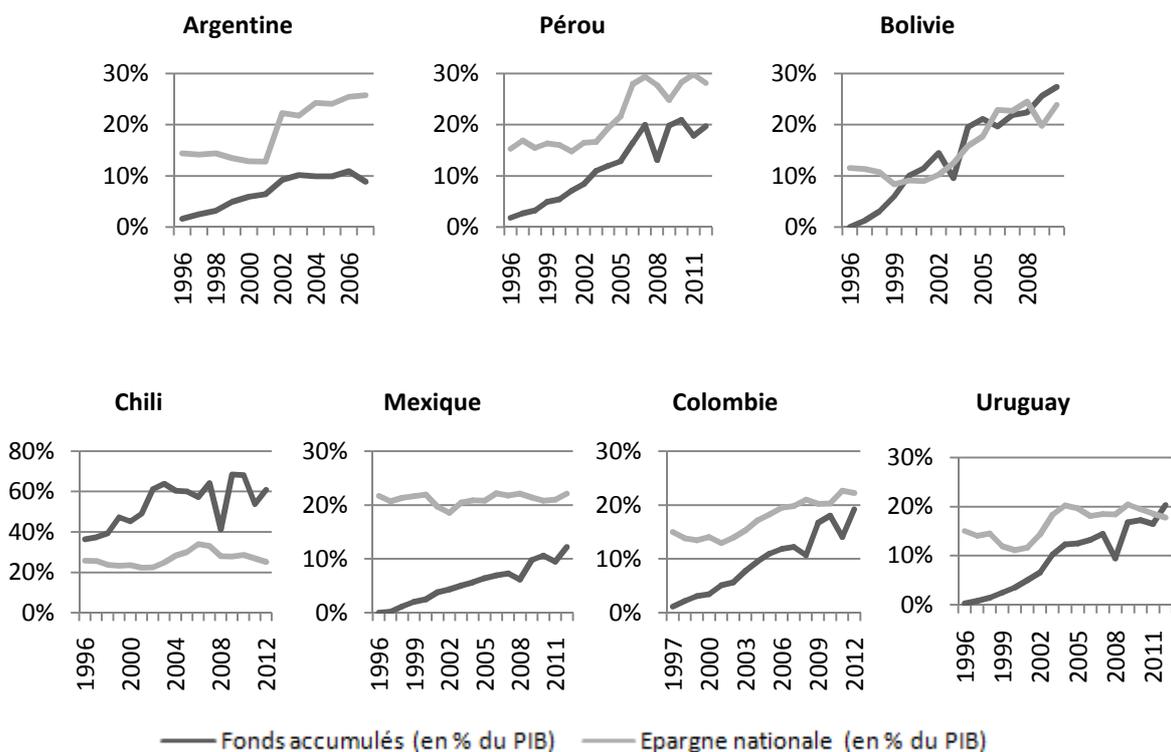
### Annexe 2.7 : Evolution de la part de la dette interne dans la dette publique totale depuis la réforme (en %)



L'année n désigne l'année de la réforme.

Source : BID (Latin American Macro Watch)

**Annexe 2.8 : Evolution des fonds accumulés et de l'épargne nationale de 1996 à 2012 (en % du PIB)**



Sources : AIOS, WDI et calculs de l'auteur

## BIBLIOGRAPHIE

**Antolín P., Stewart F., (2009)**, "Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis", *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 36, OECD publishing*

**Auerbach P., Genoni M.E., Pages C., (2005)**, « Social Security Coverage and the Labor Market in Developing Countries », *Inter-American Development Bank/World Bank*

**Berstein S., Larrain G., Pino F., (2006)**, "Chilean Pension. Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives", *Economia 6(2), 227-279*

**Bertranou F., Rofman R., Grushka C., (2003)**, "From reform to crisis: Argentina's pension system", *International Social Security Review, Vol. 56, Issue 2, pp. 103-114*

**Bertranou F., Ginneken W., Solorio C., (2004)**, "The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay", *International Social Security Review, Vol.57, Issue 4*

**Bertranou F., Calvo E., Bertranou E., (2009)**, « Is Latin America retreating from individual retirement accounts? », *Center for Retirement Research at Boston College, number 9-14*

**Blanchet D., (1998)**, « Le débat répartition-capitalisation : un état des lieux », *Retraite et épargne, rapport du Conseil d'Analyse Economique*

**Borzutzky S., (2005)**, "From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Privatization in Chile", *Governance, Vol.18, Issue 4, pp.655-674*

**Bravo J., (2000)**, "Population ageing and pension systems in Latin America", *Cepal Review N°72, pp.119-142, ECLAC, United Nations*

**Bravo D., Vásquez J., Behrman J., Mitchell O., Todd P., (2008)**, "Encuesta de Protección Social 2006: Presentación General y Principales Resultados", *Working Paper No 273, University of Chile: Department of Economics*

**Bucheli M., Forteza A., Rossi I., (2008)**, "Work History and the Access to Contributory Pensions in Uruguay: Some Facts and Policy Options", *World Bank Social Protection (SP) Discussion Paper No. 0829*

**CBO-Congressional Budget Office, (1999)**, "Social Security privatization: Experiences abroad", *CBO paper*

**Cottani J., Demarco G., (1998)**, “The shift to a funded social security system. The case of Argentina”, in *Feldstein M., Privatizing Social Security, University of Chicago Press*

**De Castro S., (1992)**, “El ladrillo. Bases de la politica economica del gobierno militar chileno”, *Centro de studios publicos, Santiago de Chile*

**De Soto H., (2000)**, “The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere”, Bantam Press

**Escobar F., (2002)**, “Costo de la Reforma de Pensiones en Bolivia”, *Documento de Trabajo, Dirección de Pensiones, Ministerio de Hacienda, Bolivia,*

**Escobar F., Nina O., (2004)**, “Pension reform in Bolivia: A review of approach and experience”, *Working paper*

**Escriba J.-L., Fuentes E., Herrero A., (2010)**, “Pensions reforms in Latin America. Balance and challenges ahead”, *BBVA*

**Gersdorff, von H., (1997)**, The Bolivian pension reform. Innovative Solutions to Common Problems, *The World Bank*

**Gill I., Packard T., Yermo J., (2005)**, “Keeping the promise of social security in Latin America”, *Stanford University Press and the World Bank*

**Holzmann R., (2000)**, « La réforme des retraites : l’approche de la Banque mondiale », *Revue Internationale de Sécurité Sociale », Vol. 53, n°1*

**Humerez J., Gamboa R., (1997)**, “Aspectos fiscales de la reforma del sistema de pensiones », *Ministerio de Capitalizacion, Bolivia*

**Independent Evaluation Group, (2006)**, « Pension reform and the development of pension systems. An evaluation of World Bank assistance », *The World Bank*

**International Labour Organizattion, United Nations Development Programme, (2011)**, “Successful Social Protection Floor Experiences”, *Volume 18, Sharing Innovative Experiences Series*

**James E., Brooks S., (2001)**, “The Political Economy of Structural Pension Reform”, in *New Ideas about Old Age Security, ed. Holzmann R., Stiglitz J., The World Bank, D.C.*

**Jütting J., Laiglesia J.R., (2009)**, “L’emploi informel dans les pays en développement. Une normalité indépassable ? » *OCDE, Centre de Développement, Paris*

**Kritzer B., (2000)**, “Social Security Privatization in Latin America”, *Social Security Bulletin, Vol. 63 n°2*

**Mesa-Lago C., (2002)**, “Reassessing Pension Reform in Chile and Other Countries in Latin America”, *University of Pittsburgh*

**Mesa-Lago C., (2004)**, « La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones », in *Publicos o privados ? Los sistemas de pensiones en América Latina despues de dos decadas de reformas. Nueva Sociedad, Caracas, pp.21-56*

**Mesa-Lago C., (2014)**, “Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary”, *Extension of Social Security Working Paper No.44, ILO*

**Mitchell, O., Barreto F., (1997)**, “After Chile, what? Second-round pension reforms in Latin America”, *Working paper National Bureau of Economic Research*

**Moreno J.-M., (2007)**, “Se acuerda abuelo cuando las jubilaciones en Argentina eran Bismarckianas ?”, *XI Population Argentina Conference AEPA*

**Mosconi G., (1997)**, “An assessment of Pension System Reform in Uruguay in 1995”, *Working paper, Inter-American Development Bank*

**OCDE, (1998)**, “The Chilean Pension Reform”, *Ageing working papers AWP 5.6, OCDE*

**Orszag P., Stiglitz J., (1999)**, « Rethinking pension reform: ten myths about social security systems », *presented at the conference on « New ideas about old age security » The World Bank*

**Piñera J., (1992)**, « El Cascabel al Gato: La Batalla por la Reforma Previsional », *Editora Zig-Zag, Santiago*

**Piñera J., (2001)**, “Liberating workers: The World Pension Revolution”, *Cato’s letters n°15, Cato Institute, Washington D.C.*

**Queisser M., (1997)**, “Pension reform and private pension funds in Peru and Colombia”, *Policy Research Working paper, The World Bank*

**Queisser M., (1998)**, « The second-generation pension reforms in Latin America », *working paper, OECD*

**Rodriguez L.J., (1999)**, « In praise and criticism of Mexico’s pension reform », *Policy Analysis n°340*

- Rofman R., (1997)**, “Pension Reform in Argentina: The Political Process and Transition Costs”, *Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, Buenos Aires*
- Rofman R., Lucchetti L., (2006)**, “Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage”, *Discussion Paper, the World Bank*
- Rofman R., Fajnzylber E., Herrera G., (2008)**, “Reforming the pension reforms: The recent initiatives and actions on pensions in Argentina and Chile”, *Discussion paper, The World Bank*
- Roldos J., (2007)**, “Pension reform and macroeconomic stability in Latin America” *IMF working paper*
- Schmidt-Hebbel K., (1999)**, « Does pension reform really spur productivity, saving, and growth », *Central Bank of Chile*
- Sinn G., Sinn H.-W., (1993)**, “Participation, Capitalization and Privatization. Report on Bolivia’s Current Political Privatization Debate”, *Working Paper N°49, Center for Economic Studies (CES), University of Munich*
- Tapia W., Marcel M., (2010)**, “Efectos de la Crisis Financiera sobre las Pensiones en América Latina”, *Banco Interamericano de Desarrollo*
- Tapia W., Yermo J., (2008)**, “Fees in individual Account Pension Systems: A cross-Country Comparison”, *OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions, No. 27, OECD publishing*
- The World Bank (1994)**, « Averting Old-Age crisis: policies to protect the old and promote growth », *Policy Research Report, the World Bank*
- The World Bank (1996)**, « Peru: Pension Reform Adjustment Loan », *Report No. P-7031-PE, The World Bank*
- Titelman D., Vera C., Pérez Caldentey E., (2009)**, “The Latin American experience in pension system reform: coverage, fiscal issues and possible implications for China”, *CEPAL, financiamiento del desarrollo series, United Nations*
- Valdés-Prieto S., (1998)**, “Administrative Costs in a Privatized Pension System”, *Paper presented at the Pensions Systems Reform in Central America Conference, Cambridge, Massachussets*
- Valencia A., (2007)**, « El Impacto de la Estabilidad Laboral en los Montos de las Pensiones », *Presentation prepared for the Seminario de Pensiones, International Center for Pension Research at the ITAM, Mexico*

**Verdera F., (2012),** « Y a-t-il des limites à la croissance de l’informalité en Amérique du Sud ? Exploration préliminaire », in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L’économie informelle dans les pays en développement », Agence Française de Développement*

**Vial Ruiz-Tagle J., Castro F., (2001),** “The Chilean Pension System”, *OCDE*

**Vial Ruiz-Tagle J., Melguizo A., (2008),** “Moving from Pay as You Go to privately managed individual pension accounts: What have we learned after 25 years of the Chilean pension reform?” *BBVA Economic Research Department working paper #0805, Santiago de Chile*

**Willmore L., (2008),** “Non-contributory pensions: Bolivia and Antigua in an international context”, *CEPAL, United Nations*

## **Chapitre 3 :**

# **La réforme du système de retraite au Maroc**

## Introduction

En 2005, la Banque mondiale consacre un rapport à la question des retraites dans la région Afrique du Nord-Moyen-Orient (Robalino, 2005). Elle y fait un diagnostic plutôt pessimiste des systèmes de retraite de la région qui fonctionnent essentiellement par répartition et à prestations définies. Elle estime que ces systèmes sont tous confrontés à six problèmes : un faible taux de couverture, une gestion publique inefficace et coûteuse, des pensions trop généreuses, des systèmes fragmentés, pas viables financièrement, décourageant l'épargne et l'emploi. Au regard des projections démographiques et financières des régimes, elle estime qu'il est temps que ces pays démarrent leur processus de réforme. Elle met en avant l'expérience des pays d'Amérique latine et encourage la réflexion et le débat autour de l'introduction de piliers financés par capitalisation, en soulignant les effets positifs qu'ils pourraient avoir en termes de rendement, de hausse de l'épargne et de développement des marchés financiers. Les pays les mieux placés pour mener ce type de réforme sont, selon le rapport, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, le Maroc et la Tunisie ; au motif qu'ils disposent déjà d'un système bancaire développé et d'un secteur de l'assurance en essor et qu'ils ont déjà engagé des réformes de leurs marchés des capitaux. Le Maroc est considéré dans ce rapport, comme un des « *leaders* » de la région en matière de compréhension des enjeux et de l'urgence d'une réforme des retraites qui irait dans le sens de la création d'un système à plusieurs piliers, dont un financé par capitalisation.

Le Maroc se lance en effet en 1997, avec l'assistance de la Banque mondiale, dans un processus de réflexion autour d'une réforme structurelle de son système de retraite. Un comité<sup>88</sup> *ad hoc* est créé avec pour mission, la réalisation d'un premier audit de la situation démographique et financière des régimes publics par répartition, accompagné de projections à l'horizon 2100. Ce comité livre son rapport en 2002 où il étudie quatre *scenarii* : le *statu quo*, la réforme paramétrique de la répartition, le passage à un système à plusieurs piliers et la privatisation du système. Il conclue que le système est trop généreux et qu'il n'est pas viable en l'état, prédisant une « véritable explosion du système<sup>89</sup> ». Il qualifie le faible taux de couverture de la population d'« avantage<sup>90</sup> » dans le sens où réformer sera plus simple politiquement puisqu'une minorité seulement de la population est concernée. Il estime que la « mise en œuvre partielle de la capitalisation est souhaitable<sup>91</sup> » et suggère le passage à un système à 3 piliers, maintenant les régimes par répartition mais réduisant leur taux de remplacement et créant un pilier obligatoire et un pilier facultatif par capitalisation.

En 2003, un colloque national est organisé sur la question de la réforme, présidé par le Premier ministre et réunissant des membres du gouvernement, des experts des administrations concernées, des

---

<sup>88</sup> Le Comité de Suivi des Etudes Actuarielles (CSEA), présidé par le Ministère des finances et regroupant les représentants des ministères de l'emploi, des finances et de la fonction publique.

<sup>89</sup> p.56, CSEA (2002)

<sup>90</sup> p.70, *ibid*

<sup>91</sup> p.150, *ibid*

représentants des caisses de retraite, des représentants des syndicats et du patronat, des parlementaires et des experts de la Banque mondiale et du BIT. A la suite de ce colloque, deux commissions sont créées l'année suivante pour piloter le processus de réforme : une commission nationale tripartite (ministères concernés, syndicats et patronat), présidée par le Premier ministre qui a un rôle de pilotage et de prise de décision ; et une commission technique qui a un rôle de suivi des études actuarielles et qui doit faire des propositions de réforme à la commission nationale.

En 2007, la commission technique commande de nouvelles études et leur réalisation est confiée à un cabinet d'actuariat français. Le rapport final livré en 2010 (Actuaria, 2010b) écarte l'option de la capitalisation et propose une réforme en deux temps, paramétrique d'abord, modifiant l'âge de départ à la retraite et l'assiette de cotisation, puis structurelle, transformant les régimes à prestations définies en régimes à cotisations définies (en points). Les syndicats demandent alors à ce que le BIT évalue la réforme proposée. Celui-ci livre son rapport en juin 2011. Entre temps le contexte politique a changé en quelques mois : il y a eu les révolutions « arabes » qui ont inspiré un mouvement de contestation au Maroc, l'élaboration d'une nouvelle constitution qui est adoptée puis suivie d'élections législatives anticipées et d'un changement de majorité. Les négociations dans le cadre de la commission nationale tripartite sont à l'arrêt pendant cette période et ne reprennent qu'au printemps 2012. La Banque mondiale semble entre temps s'être retirée du processus, admettant du reste, que l'introduction de la capitalisation n'est pas opportune<sup>92</sup>. En juillet 2013, la Cour des Comptes soumet à son tour à la commission, un diagnostic et des propositions de réforme.

Depuis le début du processus et au gré des rapports et des évènements internationaux (crise de 2007, « printemps arabe »), le scénario de réforme privilégié a donc changé. Il n'est plus question de passer à un système à 3 piliers et le maintien du financement par répartition provisionnée fait consensus. Mais bien que proposant des solutions différentes, les rapports de 2001, 2010 et 2013 ont un point commun : l'approche est actuarielle, l'accent est presque exclusivement mis sur la situation financière des régimes et il y a peu d'éléments sur la situation des retraités. La question de l'extension de la couverture est à peine abordée et les rapports concluent que le système est généreux uniquement sur la base d'indicateurs actuariels, sans analyser le niveau des pensions effectivement reçues. Ce sont pourtant des questions prioritaires puisque l'objectif principal d'un système de retraite est d'assurer aux retraités un niveau de vie correct. L'objet principal de ce chapitre est donc d'analyser la situation des retraités dans le système actuel, les inégalités entre les retraités du secteur public et du secteur privé et l'impact qu'auront les réformes proposées sur le niveau des pensions.

La première section est consacrée à la description du système actuel et de ses paramètres de calcul des droits. La deuxième section analyse le système tel qu'il fonctionne effectivement et met l'accent sur la

---

<sup>92</sup> « S'il est assurément possible de diversifier les sources de revenu pendant la vieillesse par l'instauration à terme d'un pilier capitalisé à cotisations définies, ce dernier n'est en aucun cas un élément urgent ou essentiel au plan stratégique de la réforme des retraites à court terme », Banque mondiale (2012).

situation des retraités et sur la situation financière des régimes. La troisième section enfin fait une synthèse critique des réformes paramétrique et structurelle proposées.

## **I- L'architecture et les modalités de fonctionnement du système marocain des retraites**

### **1. Quelques repères historiques**

#### ***La création des régimes***

Les premiers régimes de retraite sont créés sous le protectorat français en même temps que l'arrivée de grandes entreprises et de fonctionnaires européens. Avant cela, la protection sociale des personnes âgées reposait exclusivement sur les structures traditionnelles de la famille, de la tribu et de la communauté religieuse.

Le premier régime de retraite public et obligatoire, le régime de la Caisse Marocaine des Retraites (CMR) est créé en 1930 par l'administration du protectorat français. Il couvre les fonctionnaires civils, français d'abord, puis marocains à partir du 1<sup>er</sup> mai de l'année suivante. Il est financé dans un premier temps par capitalisation. La forte inflation de l'époque ayant conduit à la dépréciation de l'épargne constituée, le régime passe au mode de financement par répartition en 1950 (Fellat, 1986).

Les salariés permanents des entreprises publiques et privées (mines, phosphates, chemins de fer), en majorité européens, sont couverts par des régimes d'entreprises à partir des années 1920.

En 1949, les industriels se regroupent en association patronale et créent le régime de la Caisse Interprofessionnelle Marocaine des Retraites (CIMR) pour couvrir leurs salariés. Il est facultatif pour les entreprises mais une fois que l'entreprise adhère, tous ses salariés permanents y sont obligatoirement affiliés. Le financement est alors mixte, par répartition et par capitalisation collective. Les contributions patronales sont affectées à la répartition et les cotisations des salariés sont versées en capitalisation à une compagnie d'assurance privée.

Le mouvement syndical marocain se développe dans les années 50, dans un contexte de lutte pour l'indépendance où l'on prépare les bases du futur Etat indépendant. Les syndicats souhaitent l'élaboration d'une législation sociale et l'instauration d'un système de sécurité sociale pour tous les travailleurs. A l'indépendance, le gouvernement travaille sur cette question avec l'aide d'experts du BIT et en associant les partenaires sociaux. La question de la mise en place d'un système de retraite universel financé par l'impôt s'est posée mais ce projet n'a pas été retenu, sans doute pour des raisons budgétaires, l'Etat privilégiant l'investissement dans les infrastructures et les secteurs stratégiques comme l'agriculture (Dupuis et *al.*, 2008). On décide finalement de conserver la logique bismarckienne adossant les régimes de retraite au travail salarié. Le BIT conseille d'élargir la

couverture de la CMR pour en faire un régime commun couvrant à la fois les salariés du secteur public et du secteur privé. Mais le gouvernement ne souhaite pas aligner les droits des salariés du secteur privé sur les droits des fonctionnaires et choisit finalement, en 1959, de créer un nouveau régime obligatoire pour le privé. Il est géré par la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), établissement public sous tutelle du Ministère de l'emploi, et financé par répartition puis par répartition provisionnée à partir de 1974. La CIMR n'a pas été supprimée et gère désormais la couverture complémentaire des salariés du secteur privé. Les salariés conservent donc leurs droits acquis.

Dans les années 1960-70, une série de réforme étend progressivement la couverture. Les militaires puis les magistrats sont intégrés au régime de la CMR (en 1963 et en 1971) et un nouveau régime, le Régime Collectif d'Allocation de Retraite (RCAR) est créé en 1977 pour les agents non titulaires de l'Etat, les contractuels des collectivités locales et des établissements publics. Là encore, le gouvernement a opté pour la création d'un nouveau régime géré par une nouvelle caisse par souci de ne pas conférer aux salariés non titulaires, des droits aussi avantageux que les salariés titulaires de l'Etat. Le RCAR est géré par la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) et fonctionne sous la garantie de l'Etat. Il est constitué d'un régime de base obligatoire et d'un régime complémentaire. Le financement est mixte : 2/3 par capitalisation collective et 1/3 par répartition pour le régime général ; le régime complémentaire est financé à moitié par capitalisation et à moitié par répartition.

Cette construction progressive a ainsi donné lieu à un système de retraite composé de 3 régimes de base obligatoires, 2 régimes complémentaires et plusieurs régimes d'entreprises.

### ***Les principales réformes***

Entre la création de ces différents régimes et le début des années 2000, il y a eu plusieurs réformes et ajustements. Nous retiendrons trois changements structurels importants.

Le premier concerne la CMR qui est dotée à partir de 1996, de l'autonomie financière et d'un conseil d'administration et qui passe au financement par répartition provisionnée. Avant cela, le régime fonctionnait dans les faits comme un service du ministère des finances, les cotisations salariales servaient au financement des pensions et l'Etat employeur ne versait pas sa part patronale. Ce n'est qu'en 2005 que l'Etat s'acquitte de ses arriérés pour cette période antérieure à 1996.

Le deuxième changement est la disparition progressive des régimes d'entreprise et leur intégration au RCAR<sup>93</sup>. Ces régimes fonctionnaient à prestations définies. Les entreprises en question ont pris

---

<sup>93</sup> Le transfert de la gestion des cotisations, des prestations et des fonds de réserves a eu lieu entre 2001 et 2014 et a concerné l'Office National des Chemins de Fer (ONCF), l'Office D'Exploitation des Ports (ODEP), la Lyonnaise des eaux et d'électricité de Casablanca (LYDEC), l'Office Chérifien des Phosphates (OCP), l'Office National de l'Electricité (ONE) et les régies de distribution d'eau et d'électricité. Pour les entreprises qui ont été privatisées, les droits des affiliés ont été transférés à la CNSS.

beaucoup d'engagements en phase de croissance, elles ont massivement recruté après l'indépendance dans les années 60 et 70 et se sont retrouvées avec des charges financières importantes dans les années 2000 avec l'arrivée à la retraite de ces générations et l'allongement progressif de l'espérance de vie. Le gouvernement décide donc de les intégrer l'un après l'autre au RCAR.

Le troisième changement est l'abandon en 2003, du financement mixte de la CIMR au profit d'un financement entièrement par répartition et à cotisations définies (par points). Cette réforme est provoquée par l'association patronale qui gère le régime. Elle est motivée à la fois par la mauvaise performance de la capitalisation et par la dégradation de l'équilibre financier de la part gérée par répartition. En effet, les fonds étaient gérés par des compagnies d'assurance qui prélevaient 10% des revenus financiers générés pour couvrir les frais de gestion et les taux de rendement étaient beaucoup plus faibles que les rendements dont bénéficiaient par ailleurs les clients des compagnies d'assurance en question. En ce qui concerne la répartition, la principale difficulté était le ralentissement de la croissance des cotisations par rapport aux prestations, lui-même en partie lié au caractère facultatif de l'adhésion au régime par les entreprises. Rapatrier les fonds et créer un régime en points a permis à la CIMR d'assurer sa viabilité financière sur le long terme.

## **2. Le système actuel**

Le système actuel est basé quasi-exclusivement sur un pilier contributif financé par répartition provisionnée. Il est composé de 3 régimes de base obligatoires et de 2 régimes complémentaires conventionnels<sup>94</sup>, différenciés par catégories professionnelles. Un régime facultatif par capitalisation individuelle pour les fonctionnaires a été récemment créé mais il s'agit plus, en réalité, d'un plan d'épargne retraite que d'un véritable pilier de capitalisation. Les travailleurs non salariés c'est-à-dire les commerçants et les artisans, les professions libérales, les exploitants agricoles et de la pêche ainsi que les travailleurs mobiles, ne peuvent s'affilier à aucun régime. Il n'existe pas non plus de pilier non-contributif de solidarité. Le système ne couvre ainsi que 16% de la population âgée de plus de 60 ans et 18% de la population active occupée<sup>95</sup>.

Les régimes de retraite versent les pensions de retraite, d'invalidité et de réversion. Les règles et les paramètres de calcul des pensions diffèrent selon les régimes et aucune loi cadre n'organise le système dans sa globalité. Cette sous-section décrit dans les grandes lignes l'organisation et le fonctionnement des différents régimes. Un tableau récapitulatif et une description plus détaillée figurent aux annexes 3.1 et 3.19.

---

<sup>94</sup> L'adhésion est facultative pour l'employeur mais devient obligatoire pour tous les salariés dès lors que l'employeur signe une convention d'adhésion.

<sup>95</sup> Taux calculés à partir des données du Haut Commissariat au Plan et des données des caisses de retraite.

## 2.1. Les régimes de base

Le régime général est le régime de la CNSS qui couvre les salariés du secteur privé. Il couvre 76% des actifs qui cotisent au système de retraite et 53% des retraités. Deux autres régimes de base obligatoires couvrent les salariés du secteur public : le régime de la CMR pour les salariés titulaires, couvrant 19% des actifs cotisants et 33% des retraités ; et le RCAR pour les salariés contractuels, couvrant 5% des actifs cotisants et 14% des retraités du système.

### *Les conditions d'ouverture des droits et les règles de calcul des pensions*

L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans dans les trois régimes avec des exceptions pour certaines professions (55 ans pour les mineurs, 65 ans pour les professeurs universitaires et les magistrats, entre 45 et 65 ans, en fonction du grade, pour les militaires).

La durée minimale de cotisation pour l'ouverture des droits à la retraite et les règles de calcul des pensions, en revanche, sont différentes d'un régime à l'autre. La liquidation de la retraite à 60 ans est conditionnée par une durée minimale de cotisation de 3240 jours<sup>96</sup> pour le régime général, de 5 ans pour le régime de la CMR et de 3 ans pour le RCAR.

L'affilié qui remplit les conditions d'âge et de durée de cotisation reçoit une pension au moins égale à 1000DH<sup>97</sup> (soit 43% du SMIG en 2013<sup>98</sup>).

Les 3 régimes sont à prestations définies, mais sont plus ou moins contributifs et diffèrent par les taux d'annuité appliqués et les salaires de référence pris en compte.

En effet,

- un retraité du secteur public, affilié à la CMR, reçoit une pension égale à :  
 $2,5\% \times \text{nombre d'années de cotisation} \times \text{dernier salaire de base}$

- un retraité du secteur public, affilié au RCAR, reçoit une pension égale à :  
 $2\% \times \text{nombre d'années de cotisation} \times \text{salaire moyen de carrière plafonné}$

Le plafond est révisé chaque année. Il est de 15 178 DH en 2013 (soit 6,5 fois le SMIG)

- un retraité du secteur privé, affilié à la CNSS, qui a cotisé pendant la durée requise de 3240 jours, reçoit une pension égale à : 50% de la moyenne des salaires perçus au cours des 96 mois (8 ans) précédant le départ à la retraite, plafonnés à 6000 DH (2,57 fois le SMIG<sub>2013</sub>). Le taux

---

<sup>96</sup> soit 10 ans, 4 mois et 16 jours car un mois est comptabilisé comme 26 jours d'activité

<sup>97</sup> Les données financières dans ce chapitre sont exprimées en Dirhams Marocains (DH). 1DH = 0,09 euros = 0,12 \$US.

<sup>98</sup> En 2013, le SMIG mensuel est de 2334 DH.

de 50% est augmenté d'un point pour chaque période de 216 jours supplémentaire, sans dépasser 70% :

$$[0,5+0,01\frac{\text{durée de cotisation (en jours)}-3240}{216}] * \text{ salaire moyen des 8 dernières années plafonné}$$

Les trois régimes obligatoires n'offrent donc pas le même taux de remplacement à leurs affiliés et certains salariés sont, au sein même de chaque régime, plus avantagés que d'autres (tableau 3.1).

**Tableau 3.1 : Calcul de la pension en fonction de la durée de cotisation, par régime**

	Carrière courte 20 ans	Carrière moyenne 30 ans	Carrière complète 40 ans	Salaire de référence
CNSS	63%	70%	70%	Salaire moyen des 8 dernières années plafonné à 6000 DH
CMR	50%	75%	100%	Dernier salaire
RCAR	40%	60%	80%	Salaire moyen de carrière plafonné 15 178 DH

*Source : Auteur*

- Dans le régime de la CMR, parce qu'il n'y a pas de plafond et que le salaire de référence (SR) se limite au dernier salaire, les carrières ascendantes sont plus avantagées et le taux de remplacement (défini comme le rapport de la pension et du dernier salaire), n'est pas plus faible pour les hauts salaires. C'est le régime le plus généreux des trois pour les carrières moyennes et longues.
- Le régime de la CNSS est le moins contributif des 3 et du fait que la pension ne peut dépasser 70% du SR, il désavantage les carrières longues. En effet, un salarié qui a cotisé un peu plus de 10 ans (3240 jours) reçoit une pension égale à 50% du SR. Un salarié qui a cotisé 20 ans (6240 jours) reçoit une pension égale à 63% du SR. A partir d'une durée de cotisation de 7560 jours (c'est-à-dire 24 ans 2 mois et 20 jours) la pension sera égale à 70% du salaire de référence quelle que soit sa durée de cotisation, ce qui désavantage ceux qui ont commencé à cotiser plus tôt. Le SR étant le salaire moyen des 8 dernières années plafonné à 6000DH, les salariés qui ont une rémunération supérieure au plafond, susceptibles d'avoir un taux d'épargne plus élevé, ont donc un taux de remplacement plus faible.
- Dans le RCAR, la pension est assise sur le salaire moyen de carrière et le plafond est élevé, les carrières plates sont plus avantagées (annexe 3.2).

Les 3 régimes servent des pensions de réversion au conjoint ou au(x) conjointe(s) ainsi qu'aux enfants âgés de moins de 16 ans (21 ans s'ils poursuivent leurs études). Le conjoint survivant a droit à la moitié de la pension de retraite du défunt et les enfants ont droit à l'autre moitié.

Enfin, les règles de revalorisation des pensions sont différentes dans les 3 régimes :

- pour les retraités de la fonction publique (CMR), les pensions de retraite et de réversion sont indexées sur l'évolution de la partie traitement de base des salaires bruts ;
- pour les autres retraités du secteur public (RCAR), les pensions sont indexées sur le salaire moyen annuel des actifs du régime ;
- pour les retraités du secteur privé (CNSS), les pensions sont revalorisées par décret, sur proposition des ministres des finances et de l'emploi, lorsqu'ils jugent que l'écart entre les salaires des actifs et les salaires sur la base desquels ont été liquidées les pensions, le justifie. Depuis la création du régime, il y a eu 4 décrets de revalorisation des pensions (1979, 1993, 2002 et 2007).

### ***Les modes de financement et les taux de cotisation***

Les 2 principaux régimes, celui de la CNSS et celui de la CMR fonctionnent par répartition provisionnée et selon le principe de la prime échelonnée. Les taux de cotisation sont fixés de manière à assurer l'équilibre sur une période minimale de 5 ans à la CNSS et de 10 ans à la CMR. Un réajustement des taux de cotisation a lieu, en principe, dès que cet équilibre n'est plus assuré.

Dans chacun des régimes, un fonds de réserve est alimenté par l'excédent des recettes sur les dépenses de la branche vieillesse et par le produit des placements et sur lequel aucun prélèvement ne peut être fait pour couvrir les dépenses courantes. Le placement des réserves est réglementé pour la CMR qui doit, entre autres, placer au moins 80% de ses réserves en titres publics<sup>99</sup>. La CNSS ne gère pas ses réserves mais les dépose à la Caisse de Dépôt (CDG) qui les rémunère à des taux négociés chaque année auprès d'elle par les ministres de tutelle (ministre des finances et ministre de l'emploi).

Le RCAR a un mode de financement mixte, 1/3 par répartition provisionnée et 2/3 par capitalisation, mais c'est un régime à prestations définies, la capitalisation est collective et les pensions ne dépendent pas de la performance de la capitalisation car elle fonctionne à taux de rendement administré. Le fonds de vieillesse est géré par la CDG qui effectue les placements et rémunère le fonds à taux fixe de 4,75%/an.

Les pensions sont financées conjointement par les cotisations patronales et salariales. Les taux de cotisation sont donnés par le tableau 3.2.

---

<sup>99</sup> Les détails sur les règles de placement (types d'actifs et quotas) sont à l'annexe 3.19.

**Tableau 3.2 : Taux de cotisations salariales et patronales des régimes de base**

	Taux de cotisation en %			Assiette
	Salarié	Employeur	Total	
CNSS	3,96	7,93	11,89	Salaire plafonné à 6000 DH/mois
CMR	10	10	20	Salaire total
RCAR	6 (fixe)	12 (6% fixe et 6% variable) <sup>100</sup>	18	Salaire plafonné à 4 fois le salaire moyen du régime

Source : Auteur

## 2.2. Les régimes complémentaires

Les régimes complémentaires couvrent une faible part des affiliés, moins de 15% des actifs cotisants.

Le régime complémentaire destiné aux affiliés à la CMR (le régime *Attakmili*) est facultatif. Il est décrit comme un régime de capitalisation mais il s'agit plus d'un plan d'épargne car il n'y a pas de taux de cotisation fixe, chacun est libre de transférer sur son compte individuel les sommes qu'il souhaite, d'interrompre les versements et de les reprendre, de choisir le mode de liquidation (sortie en capital ou en rente viagère) et même de récupérer son capital avant de partir à la retraite.

Le régime complémentaire du secteur privé, géré par la CIMR est conventionnel, à cotisations définies en points et financé par répartition provisionnée. Chaque entreprise choisit les taux de cotisations salariales et patronales qu'elles souhaitent appliquer (entre 3 et 12%) et la tranche de salaire concernée (intégralité ou part supérieure au plafond de la CNSS). Elle peut aussi choisir de définir des catégories de salariés et de leur appliquer des taux différents.

Le régime complémentaire du RCAR est également à cotisations définies en points, également conventionnel mais limité aux salariés dont les revenus sont supérieurs au plafond. La cotisation est de 6% de la tranche de salaire supérieure au plafond, supportée à parts égales par l'employeur et le salarié. Comme pour le régime de base, le financement est mixte : les cotisations salariales (3%) sont gérées en capitalisation, affectées à un livret individuel ; et les contributions patronales (3%) affectées à un fonds géré par répartition.

<sup>100</sup> Le taux de cotisations salariales est fixe, égal à 6% et le taux de cotisations patronales comporte une part fixe, égale à 6% et une part variable. Les parts fixes salariale et patronale, sont transférés au fonds de vieillesse et capitalisées. La part patronale variable sert au financement de la répartition. Elle est de 6% depuis la création du régime mais peut être modifié pour rétablir l'équilibre.

## **II- La situation des retraités et des caisses de retraite**

Depuis le premier rapport, en 2002, consacré à la réforme des retraites au Maroc, le même diagnostic est fait par les différentes études (CSEA, 2002 ; Actuaría, 2009b et 2010b ; BIT, 2011 ; HCP, 2012 ; Cour des comptes, 2013). En résumé, le nombre de retraités croît plus vite que le nombre de cotisants et le total des prestations augmente plus vite que le total des cotisations ce qui menace l'équilibre financier des régimes, surtout celui de la CMR. Ils expliquent cette situation par le vieillissement démographique, le changement profond dans la pyramide des âges et le faible taux d'activité et de couverture. Ils déplorent l'existence de plusieurs régimes, de nature à entraver la mobilité des travailleurs et l'absence de régime pour les non-salariés, responsable selon eux du faible taux de couverture. Ils mettent l'accent enfin sur la générosité « excessive » du régime de la CMR et la nécessité de mener d'abord des réformes paramétriques pour assurer l'équilibre à moyen terme puis une refonte de l'ensemble du système.

Ces études ne font aucune évaluation de l'efficacité du système en termes de sécurité fournie aux assurés. Le constat de générosité est déséquilibré, l'accent est mis sur la générosité de la CMR mais rien n'est dit sur l'insuffisance des pensions versées par la CNSS ni sur l'évolution du pouvoir d'achat des retraités dans des régimes sans indexation. Dans l'analyse de la dégradation du rapport démographique des régimes, l'explication se limite à l'analyse des évolutions démographiques nationales alors qu'il faudrait aussi montrer l'effet des évolutions sur le marché du travail.

Cette section est consacrée à l'analyse de la situation des retraités et de la situation démographique et financière des régimes et a pour objectif de compléter, sur ces points, les évaluations déjà faites.

### **1. La situation des retraités**

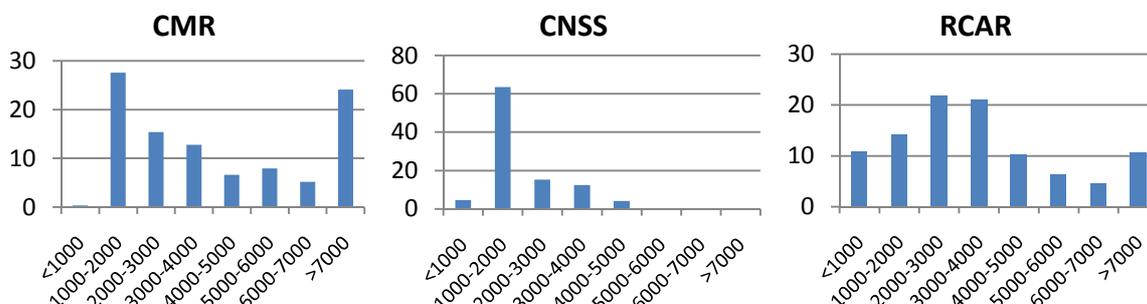
Cette sous-section a pour objectif de donner un aperçu de la situation des retraités sur la base des données qui ont pu être obtenues. A l'exception d'une estimation faite par Actuaría (2009b), aucune des études réalisées ni des rapports annuels des caisses ne fournit de données claires sur le taux de remplacement effectif du système de retraite. Les séries individuelles n'étant pas accessibles, nous dégagerons des éléments à partir des données agrégées par régime, publiées par les caisses ; et des données moyennes par régime et par cohorte, auxquelles nous avons eu accès.

#### **1.1. Le niveau des pensions et les inégalités entre les régimes de base obligatoires**

Les graphiques 3.3 montrent la distribution des pensions en 2011 et mettent en évidence l'effet des différences de paramètres entre les régimes sur les pensions servies. Un peu plus du quart des retraités

de la CMR (28%) et 25% de ceux du RCAR ont une pension inférieure à 2000 DH contre 68% des retraités de la CNSS. En haut de l'échelle, 24% des retraités de la CMR reçoivent une pension supérieure à 7000DH. Ils ne sont que 11% parmi les retraités du RCAR et aucun à la CNSS puisque la pension maximale ne peut dépasser 4200DH.

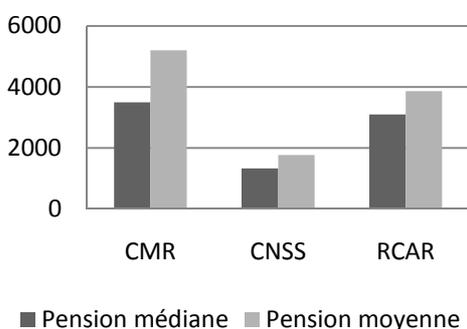
**Graphiques 3.1 : Distribution des pensions par régime en 2011 (en %)**



Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

Ainsi, la pension moyenne des retraités du secteur public est de 2 à 3 fois supérieure à la pension moyenne des retraités du régime de base du secteur privé (graphique 3.2).

**Graphique 3.2 : Pension moyenne et pension médiane mensuelle par régime, en 2011 (en DH)**



	CMR	CNSS	RCAR
% Retraités	52%	39%	9%
<b>Pension médiane</b>			
en DH	3494	1332	3100
en % du SMIG <sub>2011</sub>	1,6	0,6	1,4
<b>Pension moyenne</b>			
en DH	5201	1772	3862
en % du SMIG <sub>2011</sub>	2,3	0,8	1,7

Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

Cet écart de niveaux de pension ne s'explique pas uniquement par les différences de fonctionnement des régimes de retraite, mais aussi par les différences de salaires. Les salaires sont en moyenne plus élevés dans le secteur public que dans le secteur privé comme le montre le tableau 3.3<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Le salaire moyen correspond à la part du salaire net, soumise à cotisations. Pour la CMR, le chiffre correspond donc bien à la moyenne des salaires de tous les cotisants. Pour la CNSS et le RCAR, le chiffre est inférieur à la moyenne des salaires en raison du plafond. Néanmoins, seuls 11% des affiliés à la CNSS ont un salaire supérieur au plafond (cf. annexe 3.3) et ils ne sont que 8% au RCAR.

**Tableau 3.3 : Pension moyenne et salaire moyen par régime, en 2007**

	CMR (civils)	CNSS	RCAR	Ensemble du système
Part cotisants	22%	71%	7%	100%
Part retraités	35%	54%	10%	100%
Pension moyenne (p), en DH/mois	4147	1502	3121	2502
Pension moyenne/SMIG <sub>2007</sub>	2,3	0,8	1,7	1,4
Salaire moyen (w), en DH/mois	6181	2059	4291	3188
Salaire moyen/ SMIG <sub>2007</sub>	3,4	1,1	2,3	1,7
Ratio p/w	67%	73%	73%	78%
Ratio pension moyenne du régime/salaire moyen de l'ensemble des actifs formels	130%	47%	97%	-

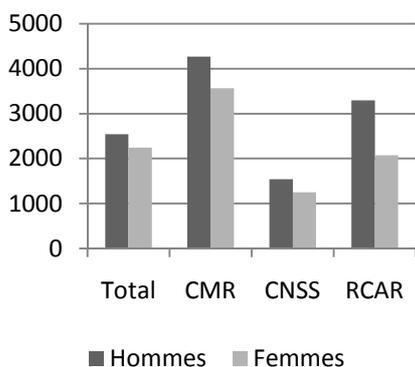
*Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur*

Il est étonnant que les salariés (titulaires) du public aient des salaires trois fois plus élevés que ceux du secteur privé. Cet écart est en partie lié à la part d'emplois qualifiés, plus élevée dans le secteur public (annexe 3.4) ; il est sans doute aussi lié à la proportion de l'emploi à temps partiel, plus élevée dans le privé. Mais il peut y avoir une troisième explication, celle de la sous-déclaration, par les employeurs, des salaires et de la durée de travail (nombre d'heures par semaine et nombre de mois dans l'année). Seuls 46% des actifs affiliés à la CNSS cotisent 12 mois par an (annexe 3.5)

Le ratio pension moyennes/salaire moyen du système (les trois régimes obligatoires confondus) est de 78%. Les retraités paraissent donc à première vue, disposer d'un niveau de revenu proche de celui des actifs. Mais c'est une moyenne qui a peu d'intérêt puisqu'elle ne reflète pas la réalité du niveau de revenu global des retraités en raison des disparités importantes entre les régimes et entre les niveaux de salaire. Le rapport entre la pension moyenne versée par chacun des régimes et le salaire moyen de tous les actifs cotisants, est plus révélateur de la situation des retraités des différents régimes. Alors qu'un retraité de la fonction publique reçoit en moyenne une pension égale à 130% du salaire moyen des salariés formels, la pension d'un retraité du secteur privé n'est que de 47% du salaire moyen.

La situation des retraitées est également différente d'un régime à l'autre (graphique 3.3 et tableau 3.4). Le rapport de la pension moyenne reçue par les femmes et de celle reçue par les hommes est de 0,88. Cet écart est plus élevé que l'écart entre les salaires, il est donc lié à la durée de carrière des femmes, en moyenne plus courte, et aux départs anticipés. Les retraitées du RCAR sont les plus pénalisées car c'est le seul régime qui applique un coefficient de minoration en cas de départ anticipé (déduction de 0,4% par mois d'anticipation dans la limite de 5 ans).

**Graphique 3.3 : Pension moyenne par sexe et par régime (2007)**



**Tableau 3.4 : Salaire et pension moyenne des femmes par rapport aux hommes (2007)**

	CMR	CNSS	RCAR	Tous régimes
Salaire moyen femmes/hommes	0,94	0,91	0,81	0,92
Pension moyenne femmes/hommes	0,84	0,81	0,63	0,88

Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

En ce qui concerne le taux de remplacement par rapport au dernier salaire, la seule estimation à partir de carrières effectives, a été réalisée par Actuarial (tableau 3.5).

**Tableau 3.5 : Taux de remplacement par rapport au dernier salaire, par régime (carrières effectives)**

Régime	Sur salaire plafonné	Sur salaire déplafonné
CMR pensions civiles	-	83%
CNSS	54%	38%
RCAR	57%	47%

Source : Actuarial (2009b)

Ces taux sont bien plus faibles que les taux de remplacement théoriques calculés pour des carrières complètes et un départ à 60 ans, surtout pour la CNSS. La durée de cotisation moyenne n'y est en effet que de 27 ans, contre 34 ans à la CMR et 33,5 ans au RCAR (tableau 3.6).

**Tableau 3.6 : Ages moyens d'entrée et de sortie et durée moyenne de cotisation, par régime (en années)**

	CMR		CNSS		RCAR		CIMR	
	H	F	H	F	H	F	H	F
Age moyen d'affiliation (2004-2007)	33	29	28	28	38	35	33	29
Durée moyenne de cotisation (2007)		34		27		33,5		-
Age moyen de départ (2004-2007)		60		60		61		60,5
Espérance de vie à 60 ans <sup>102</sup>		19		18		20,5		21,5

Sources : Actuarial (2009b) et BIT (2011)

<sup>102</sup> Espérance de vie à 60 ans des affiliés, selon la table de mortalité de chacun des régimes. L'espérance de vie à 60 ans de la population marocaine est de 18 ans (19 ans pour les femmes et 17 ans pour les hommes) en 2012, selon la table de mortalité de l'OMS.

### ***Les régimes complémentaires***

Certains salariés du secteur privé sont également affiliés au régime par points de la CIMR et disposent donc, à la retraite, d'une pension complémentaire. Cette affiliation est facultative et elle est du ressort de l'employeur qui choisit d'adhérer ou non à la CIMR. S'il choisit d'adhérer, tous ses salariés y sont automatiquement affiliés mais il a la possibilité de choisir un taux de cotisation plus faible pour la tranche inférieure au plafond. Ces dispositions font que le régime complémentaire ne concerne finalement qu'une minorité de salariés et leur part est en baisse continue passant de 17% des salariés privés en 2000 à 13% en 2009 (annexe 3.6). Les salaires supérieurs au plafond sont surreprésentés (annexe 3.3). Au final, seuls 3% des actifs dont le salaire est inférieur au plafond sont affiliés à la CIMR et recevront une pension complémentaire. D'après Actuarial (2009b), le taux de remplacement effectif de ce régime est de 12%.

Le plan d'épargne *Attakmili* ne concerne que 1676 personnes en 2012, soit 0,2% des affiliés à la CMR. Les fonds accumulés ont atteint 61 millions de DH ce qui correspond à 3 fois le volume des cotisations des fonctionnaires de la même année. Les fonds sont placés quasi-exclusivement (98%) en obligations d'Etat et le rendement annuel est supérieur à 7% depuis la création du produit d'épargne en 2006. Les frais de gestion payés par les affiliés sont limités par arrêté ministériel, ne pouvant dépasser 1% de l'actif de l'année.

### **1.2. Les règles de revalorisation et la baisse du pouvoir d'achat des retraités**

Seul le RCAR prévoit une revalorisation automatique des pensions en fonction du salaire moyen des affiliés cotisant au régime. Les deux autres régimes obligatoires, qui concernent 87% des retraités n'ont pas de mécanisme de revalorisation automatique.

Pour la CNSS, il est clairement indiqué dans le texte de loi que c'est au ministre des finances que revient la décision de revaloriser les pensions lorsqu'il constate un écart important entre le niveau de pensions et le niveau de salaires. Depuis sa création, il n'y a eu que 4 revalorisations. En 1979, les pensions ont été multipliées par un facteur de 1,06 à 1,4 en fonction des dates de liquidation. En 1993, les pensions ont été augmentées de 10% plus un montant forfaitaire de 200DH. En 2002 elles ont été augmentées de 100DH et en 2007 de 4%. En plus de ne pas être régulières, ces revalorisations n'obéissent pas à une même logique, l'augmentation peut être proportionnelle ou forfaitaire ou les deux. Pour les retraités, l'incertitude sur le pouvoir d'achat futur de leurs pensions est donc forte.

Pour la CMR, la loi prévoit une indexation sur le traitement de base des salariés qui lui, est lié à l'indice de carrière. Or, il n'y a pas de revalorisation automatique ni régulière du traitement de base. La hausse des salaires passe par l'augmentation de l'autre partie de la rémunération (indemnités et

primes). Le traitement de base a été augmenté de 600DH en 2011 suite aux évènements, ce qui a mécaniquement augmenté les pensions ; mais avant cela, il n'y avait pas eu de revalorisation depuis 1997.

La grande majorité des retraités subissent donc une baisse continue de leur pouvoir d'achat et vivent dans l'incertitude concernant le futur. Le tableau ci-dessous montre l'évolution du taux d'inflation (calculé à partir de l'indice des prix à la consommation) de 1997 à 2010. Entre ces deux dates, les retraités ont ainsi perdu 27% de pouvoir d'achat (tableau 3.7).

**Tableau 3.7 : Inflation et indice des prix de 1997 à 2010**

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Taux d'inflation (en %)</b>														
-	1,04	2,75	0,68	1,89	0,62	2,80	1,17	1,49	0,98	3,28	2,04	3,71	0,99	0,99
<b>Indice des prix (base 100 en 1996)</b>														
100	101	104	105	107	107	110	111	113	114	118	120	125	126	127

*Source : WDI*

### 1.3. L'impôt sur le revenu des retraités

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

L'IR est progressif. Il existe 5 tranches d'imposition. Les revenus inférieurs à 2500 DH mensuels sont exonérés. La première tranche de revenu, qui correspond à la part du revenu comprise entre 2500 et 4166 DH est imposée à 10%. La 5<sup>e</sup> tranche, qui correspond à la part du revenu supérieure à 15 000 DH, est imposée à 38% (tableau 3.8).

**Tableau 3.8 : Impôt sur le revenu, taux par tranche de revenu**

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

*Source : Code général des Impôts*

Avant 2013, les retraités bénéficiaient d'un abattement de 40% appliqué au revenu imposable.

Dans un système de ce type, avec un abattement forfaitaire, les retraités bénéficient d'une réduction de leur impôt d'autant plus forte que leur revenu est élevé. Le tableau 3.9 compare, pour un même revenu, l'impôt des actifs et des retraités.

**Tableau 3.9 : Impôt sur le revenu, comparaison entre actifs et retraités (dispositif d'abattement de 40%)**

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

*Source : Calculs de l'auteur*

Dans un pays où 82% de la population active occupée n'est pas couverte et où les ressources fiscales proviennent principalement de la TVA, payée par tous, il n'est pas juste que les retraités bénéficient d'un abattement fiscal forfaitaire. La majorité des retraités (65%) ont un revenu inférieur à la première tranche d'imposition et ne sont donc pas assujettis à l'impôt sur le revenu. De même la quasi-totalité des retraités du secteur privé ont une pension inférieure à cette tranche. Ceux qui bénéficient le plus de ce mécanisme sont donc les fonctionnaires aux plus hauts revenus. Ainsi, un individu qui reçoit un revenu égal au salaire moyen des actifs (38 400 DH annuel) paie un impôt équivalent à 2% de son revenu s'il est actif et il est exonéré s'il est retraité. Un individu qui a un revenu annuel de 120 000 DH, soit à peu près quatre fois le SMIG, paie un impôt de 20% s'il est actif et de 6% s'il est retraité.

En 2013, l'abattement appliqué passe à 55% pour tous les retraités. Cette décision est officiellement motivée par la volonté d'augmenter le revenu disponible des retraités, affectés par la baisse de leur pouvoir d'achat. En réalité c'est une mesure qui favorise le pouvoir d'achat de quelques uns. La majorité des retraités ayant un revenu inférieur à la première tranche, ils ne sont donc de toute façon pas concernés par ces mesures d'abattement. Le passage de l'abattement de 40% à 55% bénéficie surtout aux plus haut revenus (tableau 3.10) et a un coût pour le budget de l'Etat.

En effet, grâce à l'abattement de 55%, le retraité B qui reçoit une pension de 4200 DH est exonéré mais ne payait que 24 DH sous le régime précédent. Le retraité C, qui reçoit une pension équivalente à 4 fois le SMIG en bénéficie plus puisque son impôt passe de 7600DH à 2800DH, soit une réduction d'impôt de 60%.

Le passage de 40% à 55% d'abattement représente un manque à gagner pour le budget de l'Etat de 412 millions DH (Cour des comptes, 2013), soit 1,25% des recettes fiscales de l'IR.

**Tableau 3.10 : Evolution de l'impôt sur le revenu des retraités**

Retraité	Pension en DH		Impôt sur le revenu (annuel)					
	mensuelle	annuelle	en DH			en % du revenu		
			Avant 2013	2013	2014	Avant 2013	2013	2014
A	3 200	38 400	0	0	0	0	0	0
B	4 200	50 400	24	0	0	0,05	0	0
C	10 000	120 000	7 600	2 800	2 800	6	2	2
D	14 000	168 000	17 072	8 680	8 680	10	5	5
E	14 083	169 000	17 548	8 815	17 548	10	5	10
F	17 000	204 000	24 416	14 012	24 416	12	7	12

Source : Calculs de l'auteur

En 2014, afin de limiter le coût pour les finances publiques, on réintroduit l'abattement de 40% pour les revenus supérieurs à 168 000 DH, tout en maintenant l'abattement de 55% pour les autres. Le nombre de personnes dont la pension dépasse 168 000 DH est sans doute faible, mais ce système forfaitaire à deux niveaux est injuste. Un retraité dont la pension annuelle est de 169 000 DH paie un impôt deux fois plus élevé que celui dont le revenu est de 168 000 DH.

#### 1.4. Des retraités sans pension

Les 3 régimes garantissent une pension minimale de 1000DH (soit 43% du SMIG) aux affiliés qui atteignent l'âge de 60 ans et qui ont cotisé pendant une durée d'au moins 5 ans pour le régime de la CMR, 3240 jours pour la CNSS et 3 ans pour le RCAR.

Un affilié de la CMR qui atteint l'âge de la retraite sans avoir rempli ces conditions se voit rembourser ses cotisations salariales augmentées du taux de rendement des réserves. Un affilié du RCAR dans le même cas reçoit un pécule qui dépend de ses cotisations passées. Un affilié de la CNSS en revanche ne reçoit rien. En 2012, la CNSS compte 622 000 personnes âgées de plus de 60 ans, qui ont été affiliées au régime de retraite pendant leur durée d'activité mais qui n'ont pas cumulé les 3240 jours nécessaires à l'ouverture des droits. C'est ce que la CNSS appelle les « retraités sans pension » et ils sont plus nombreux que les personnes âgées qui reçoivent une pension de ce régime (436 000 en 2012). Chaque année, ils représentent plus de la moitié des affiliés qui arrivent à l'âge de la retraite. Fin 2012, parmi les personnes affiliées âgées de moins de 60 ans, la CNSS compte 2,7 millions d'actifs cotisants et 3,4 millions qui n'ont pas cotisé pendant l'année. Pour 43% d'entre eux, la dernière cotisation est antérieure à l'année 2000 (annexe 3.7).

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

Début 2014, le Parlement a adopté une loi qui dispose que les retraités de la CNSS qui n'ont pas cumulé les 3240 jours d'activité déclarée peuvent demander que leurs cotisations passées leurs soient

remboursées, augmentées du taux de rendement des réserves. Cette loi est rétroactive et concerne les retraités qui sont partis à la retraite depuis 2000.

Cette loi renforce un peu l'équité et va dans le sens de la convergence de la CNSS avec les autres régimes, mais elle n'est pas aussi intéressante que ce que laisse entendre les porteurs du projet de loi. Elle ne contribuera pas, en effet, à réduire de manière significative la pauvreté des personnes âgées pour au moins trois raisons. Premièrement, elle exclut les personnes qui, en 2014, sont âgées de plus de 74 ans et qui sont souvent les plus vulnérables. Deuxièmement, ne sera remboursée que la part salariale des cotisations qui ne représente que le tiers des cotisations. Troisièmement, la durée de cotisation moyenne des personnes concernées n'est que de 730 jours, soit moins de 3 ans. Ces deux derniers éléments font que la somme remboursée en moyenne à chaque retraité sera vraisemblablement faible. Et étant donné qu'il n'y a pas de pilier de retraite public de solidarité, le risque de tomber dans la pauvreté est important.

En somme, la situation des retraités du système marocain des retraites est très différente selon le régime. En se limitant aux deux principaux régimes qui concernent 95% des cotisants et 87% des retraités, on a d'une part, un régime de retraite des fonctionnaires plutôt généreux (du moins pendant plusieurs années suivant la retraite compte tenu des pratiques de revalorisation non systématique) ; et d'autre part un régime général de base qui ne remplit pas sa fonction d'assurer aux retraités du secteur privé, un revenu suffisant à la retraite. Les retraités de ce régime reçoivent une pension 3 fois plus faible que celle des retraités du régime du secteur public. Leurs pensions sont rarement revalorisées et engendrent une perte de pouvoir d'achat. Dans ce régime, le nombre de personnes qui atteignent chaque année l'âge de la retraite sans avoir réuni les conditions d'affiliation pour avoir droit à une pension est supérieur au nombre de personnes qui sortent avec une pension viagère. La durée moyenne de cotisation, la densité de cotisation<sup>103</sup> et les salaires déclarés sont faibles et suscitent des interrogations quant à l'efficacité de ce régime général pour assurer la protection des salariés et lutter contre la sous-déclaration. Ceci est d'autant plus inquiétant que la part de l'emploi public dans l'emploi formel total tend à baisser (de 32% à 26% entre 2000 et 2009) et que de plus en plus de salariés dépendront de ce régime.

---

<sup>103</sup> Définie comme le rapport de la durée de cotisation et de la durée de la vie active du salarié.

## 2. La situation des caisses de retraite

Les études réalisées au Maroc mettent l'accent sur la fragilité des équilibres financiers des différentes caisses qu'elles expliquent à la fois par la dégradation du rapport démographique et par la générosité des régimes qui « sous-tarifient » les droits.

Nous verrons que les évolutions démographiques nationales et la sous-tarifification des droits expliquent effectivement en partie le fait que les prestations augmentent plus rapidement que les cotisations. Mais les évolutions sur le marché du travail, le faible taux de couverture, les politiques d'emploi public et la mauvaise gestion des réserves, doivent également être pris en compte pour comprendre cette fragilité financière dans un pays qui, malgré la baisse des naissances et l'allongement de la durée de vie, reste relativement jeune.

### 2.1. La situation démographique et le *papy boom* de la fonction publique

La baisse de la natalité, l'entrée tardive dans la vie active, l'allongement de la durée de vie, le chômage, l'emploi informel sont autant de facteurs qui ont un impact sur le nombre de cotisants et de retraités des régimes.

Au Maroc, le nombre d'enfants par femme est passé de 7 dans les années 1960 à 3,2 dans les années 1990 et à 2,19 en 2010, avec une différence entre le milieu rural où il est de 2,7 et le milieu urbain où il est passé sous le seuil de renouvellement des générations, à 1,8 enfant par femme (tableau 3.11). L'espérance de vie est de 71 ans en 2012 selon l'OMS alors qu'elle était de 64 ans en 1990<sup>104</sup>. Cette évolution est en fait surtout liée à la baisse de la mortalité infantile (annexe 3.8). D'après les données de l'OMS, le gain d'espérance de vie à 60 ans entre 1990 et 2012 n'est que d'une année, passant de 17 à 18 ans ; alors que sur la même période le gain d'espérance de vie à la naissance est de 7 ans (passant de 64 à 71 ans).

---

<sup>104</sup> Les chiffres du HCP sont différents, l'espérance de vie serait de 74,8 ans (annexe 3.8).

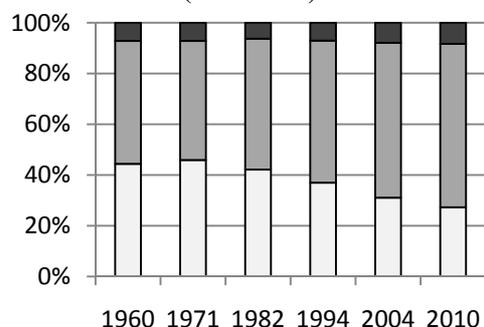
**Tableau 3.11 : Naissances et espérance de vie**

	1994	2010
<b>Indice synthétique de fécondité (HCP)</b>		
National	3,28	2,19
Urbain	2,56	1,80
Rural	4,25	1,70
<b>Espérance de vie à la naissance (OMS)</b>		
Total	64	71
Femmes	66	73
Hommes	63	69
<b>Espérance de vie à 60 ans (OMS)</b>		
Total	17	18
Femmes	18	19
Hommes	16	17

Sources : Données de l'OMS et du HCP

Sous l'effet de ces évolutions démographiques, la répartition de la population par tranches d'âge a changé. La tranche d'âge des moins de 15 ans est en diminution, passée de 44% de la population en 1960 à 27% en 2010. La tranche des 15-60 ans a augmenté et représente près des 2/3 de la population. La part des plus de 60 ans est stable et représente 8% de la population (graphique 3.4 et tableau 3.12).

**Graphique 3.4 : Evolution de la structure démographique de la population marocaine (1960-2010)**



**Tableau 3.12 : Evolution de la répartition de la population**

	National		Urbain		Rural	
	1960	2010	1960	2010	1960	2010
<b>0-14</b>	44,4	27	41,6	25	46	31
<b>15-59</b>	48,4	65	52,7	67	46	60,5
<b>60+</b>	7,2	8	5,7	8	8	8,5

- Population 0-14 ans
- Population 15-59 ans
- Population de 60 ans et plus

Sources : Données du HCP et calculs de l'auteur

Dans le milieu urbain, la part des personnes âgées de plus de 60 ans augmente plus rapidement que celle des personnes en âge de travailler. En 1994, il y avait 9,3 personnes en âge de travailler pour une personne âgée contre 8 en 2010. Ce ratio est resté stable à l'échelle nationale ces deux dernières décennies passant de 7,9 à 7,7 (tableau 3.13).

**Tableau 3.13 : Evolution des ratios démographiques**

	Ratio population 15-59ans/60+			
	1982	1994	2004	2010
National	8,2	7,9	7,7	7,7
Urbain	10,5	9,3	8,5	8,0

Sources : Données du HCP et calculs de l'auteur

En revanche, le ratio cotisants/retraités du système de retraite s'est dégradé plus fortement passant de 5,61 cotisants pour 1 retraité en 2000 à 4,45 en 2009 (tableau 3.14). Ce ratio évolue différemment du premier car il dépend de l'évolution du taux d'activité, du taux de chômage et du taux d'emploi formel. Avec un taux d'activité de 48%, un taux de chômage de 9% et un taux de couverture du système de retraite de 20% de la population active occupée ; la population d'actifs cotisants ne représente en fin de compte que 8,6% de la population en âge de travailler.

Depuis 2000, le taux d'activité a baissé, en raison de l'allongement de la durée des études ; le taux de chômage a baissé passant de 13% à 9% (annexe 3.9) et le taux d'emploi formel est resté stable à un faible niveau, autour de 20% de la population active occupée<sup>105</sup>. Ces changements expliquent le ralentissement de la croissance du nombre de cotisants par rapport au nombre de retraités du système dans sa globalité. Mais l'évolution de ce ratio cotisants/retraités est très différente d'un régime à l'autre et sa dégradation ne concerne en réalité que les régimes de retraite des salariés du secteur public. La situation démographique de la CNSS est plus favorable grâce à l'augmentation soutenue de son nombre de cotisants.

**Tableau 3.14 : Evolution du ratio cotisants/retraités par régime entre 1996 et 2013**

	1996	2000	2013
<b>3 régimes obligatoires</b>		<b>5,61</b>	<b>4,45<sup>a</sup></b>
CMR (civils)	6,97	6,01	2,43
CNSS	8,2	5,88	6,22 <sup>a</sup>
RCAR	21,53	7,51	1,80
CIMR	5,14	3,07	2,02

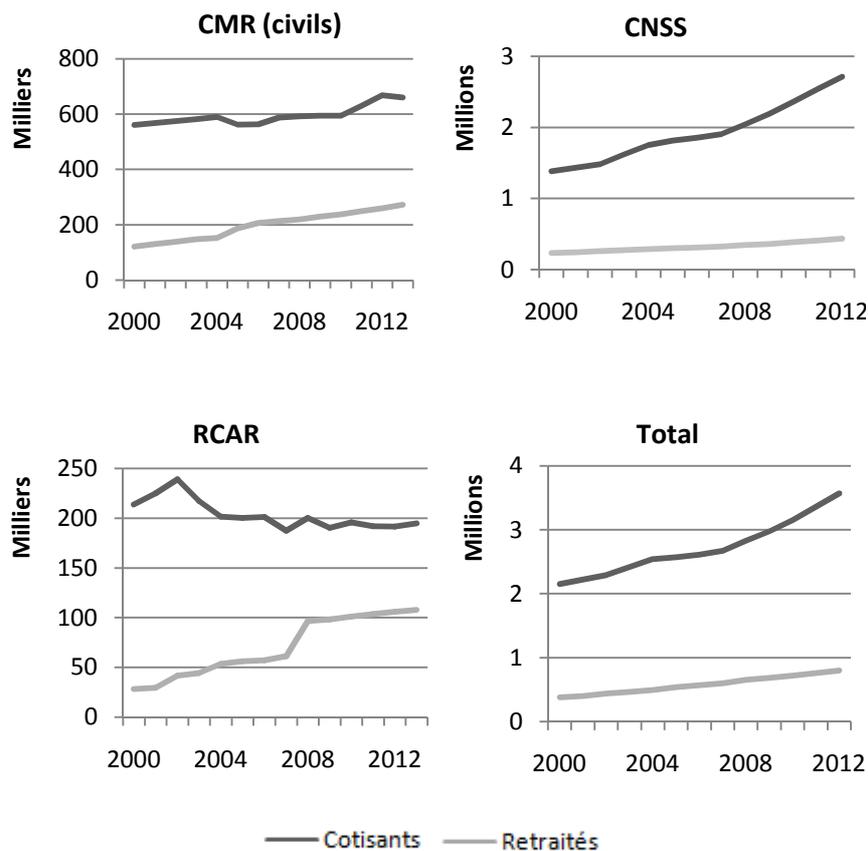
<sup>a</sup>Données 2012

Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

Les graphiques ci-dessous montrent l'évolution du nombre de cotisants et de retraités entre 2000 et 2009 de chacun des 3 régimes de retraite obligatoires.

<sup>105</sup> Voir annexe 4.6 (chapitre 4).

Graphiques 3.5 : Evolution du nombre de cotisants par régime entre 2000 et 2013<sup>106</sup>



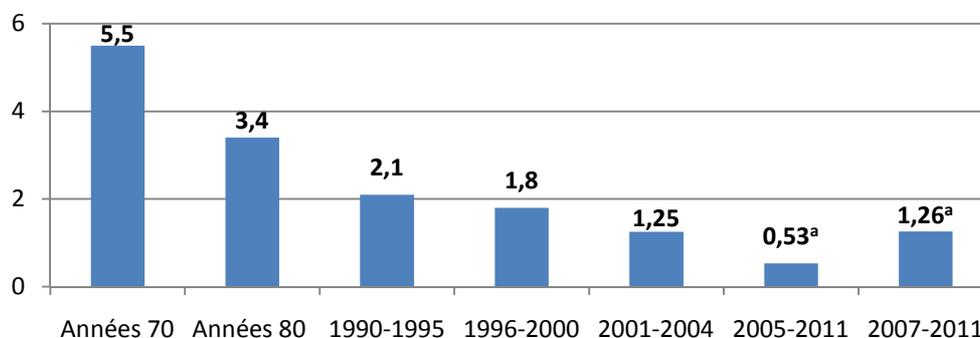
Source : Données des caisses et calculs de l'auteur

Contrairement à ce qu'affirment les différentes études citées, le problème actuel d'équilibre du système de retraite marocain n'est donc pas un problème de vieillissement démographique comme dans les pays développés, mais plutôt un problème de vieillissement spécifique aux régimes de retraite du secteur public. C'est le résultat de la politique menée par l'Etat depuis les années 1970 en matière de gestion des effectifs de la fonction publique et qui a un effet direct sur l'équilibre actuel du régime de retraite de la CMR notamment. L'Etat a en effet beaucoup recruté à la fin des années 1960 et au début des années 1970. C'est la période où les derniers fonctionnaires européens du protectorat quittent le pays et où la population est en forte croissance. L'Etat fait le choix de développer les services publics et de créer des emplois, encouragé par la hausse des cours mondiaux du phosphate et la perspective de financer les dépenses de fonctionnement par la rente. A la moitié des années 70, une conjonction de facteurs (la baisse des prix du phosphate, les chocs pétroliers, la sécheresse) va conduire à une hausse du déficit public, du déficit commercial et de la dette extérieure et conduire en 1983 à l'intervention du FMI et de la Banque mondiale par le biais d'un Plan d'Ajustement Structurel. Un ralentissement des recrutements par rapport aux départs à la retraite dans la fonction publique est

<sup>106</sup> Voir graphique à l'annexe 3.10 pour une mise en perspective des cotisants et des retraités de tous les régimes.

engagé et continue jusqu'en 2010, d'où un ralentissement continu de la progression des effectifs (graphique 3.6).

**Graphique 3.6 : Croissance annuelle moyenne des effectifs dans la fonction publique depuis les années 1970 (en %)**



<sup>a</sup> La différence selon si les années 2005 et 2006 sont prises en compte ou non est liée à l'opération « départs volontaires » (voir *infra*)

Sources : Benosmane, 2005 (données jusqu'en 2005), Rapport sur les Ressources Humaines accompagnant le projet de Loi de Finances 2013 (données à partir de 2006)

Les cohortes recrutées dans les années 70 arrivent à la retraite au début des années 2010. En 2012, sur l'ensemble des effectifs de la fonction publique, le 1/3 est âgé de plus de 50 ans et partira donc à la retraite dans les 10 prochaines années (annexe 3.11). C'est donc le même phénomène que l'arrivée à la retraite de la génération du *baby boom* dans les pays développés à la différence qu'au Maroc cela ne concerne que le régime des salariés du secteur public.

Outre cette évolution dans les recrutements, le gouvernement a mené en 2005, l'opération « départs volontaires », encouragée par la Banque mondiale<sup>107</sup>. Le double objectif affiché était de réduire la masse salariale (alors de 13% du PIB) et de réorganiser les ressources humaines de la fonction publique en fonction des besoins et ce, en accordant le départ volontaire aux fonctionnaires des départements en sureffectif pour pouvoir recruter dans les départements en sous-effectif<sup>108</sup>. Il s'agissait d'encourager le départ en préretraite pour les salariés qui le souhaitent, en versant une prime indexée sur le salaire et l'ancienneté. A l'issue de ce programme de départs, 38763 fonctionnaires sont partis en préretraite, soit 7,5% de l'effectif total (d'où la hausse du nombre de retraités en 2005, visible sur le graphique 3.5). Un peu plus de 30% étaient âgés de moins de 50 ans et 62% avaient une durée d'activité inférieure à 30 ans (KPMG, 2006). L'Etat s'est engagé à ce que ce programme soit financièrement neutre pour le régime de retraite sur 50 ans, mais à court terme il a accéléré le déficit.

<sup>107</sup> La réorganisation de ses effectifs était l'un des engagements de l'Etat dans le cadre d'un prêt d'appui à la réforme de l'administration de 100 millions de dollars US accordé par la Banque mondiale en 2004.

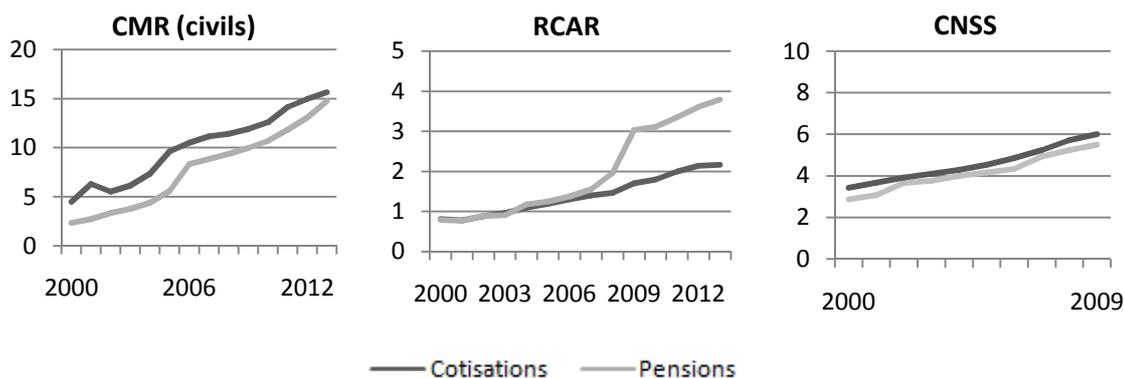
<sup>108</sup> En fin de compte, la volonté de réduire la masse salariale était plus forte, ce qui a conduit à accorder des départs volontaires y compris aux fonctionnaires dont on avait besoin (pour un bilan de cette opération, voir chapitre 4).

Quant au RCAR, la dégradation plus importante du ratio cotisants/retraités est liée d'une part à la tendance à la baisse du nombre de cotisants qui résulte à la fois de la politique de titularisation des emplois publics (des affiliés au RCAR passent au régime la CMR), et aux privatisations des entreprises publiques (des affiliés passent au régime de la CNSS). Elle est liée d'autre part à l'intégration des régimes d'entreprises, qui explique par exemple le saut dans le nombre de retraités en 2008 (graphique 3.5), suite à l'intégration de la caisse de l'OCP.

## 2.2. Un problème de déséquilibre financier à court terme limité au régime des fonctionnaires

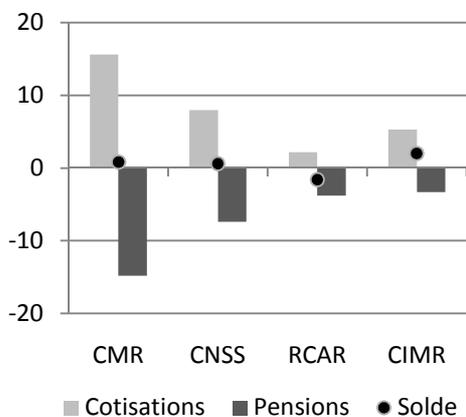
De cette dégradation du rapport démographique des régimes des salariés du secteur public découle une dégradation de leur situation financière. Le total des pensions versées par le régime de la CMR et le RCAR augmente plus vite que le total des cotisations perçues (graphiques 3.7). Les deux principaux régimes, la CMR et la CNSS, dégagent un faible excédent et le RCAR est en déficit (graphique 3.8).

**Graphiques 3.7 : Evolution des cotisations et des pensions des différents régimes entre 2000 et 2013 (en milliards de DH)**



Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

**Graphique 3.8 : Cotisations, pensions et déficit technique, par régime, en 2013 (en milliards de DH)**



	CMR (civils)	CNSS*	RCAR	CIMR
Cotisations (C)	15,6	7,97	2,16	5,3
Pensions (P)	14,8	7,4	3,79	3,3
Solde	0,8	0,57	-1,63	2,0
C/P	1,05	1,08	0,57	1,61
Solde en % du PIB	0,09	0,07	-0,2	0,23

\*2012 Sources : HCP 2012 et calculs de l'auteur

Outre l'impact de la démographie et de l'emploi, l'évolution de la situation financière de chaque régime s'explique par d'autres facteurs.

Pour le **régime de la CMR**, le principal facteur explicatif, qui s'ajoute à la démographie et l'emploi, est que le régime a pris des engagements inconsidérés par le passé et qu'il continue à fonctionner avec des paramètres qui ne lui permettent pas de rester à l'équilibre dans les prochaines années. Considérant la dégradation du rapport cotisants/retraités, il faudrait soit que le taux de cotisation augmente ou que les paramètres de calcul des pensions (taux d'annuité, assiette, coefficient de minoration) soient modifiés de telle sorte que le taux de remplacement soit réduit.

En effet, le mode de calcul et de liquidation des pensions favorise le décalage entre le rythme de croissance des pensions et celui des cotisations. Les pensions sont calculées en multipliant le produit du nombre d'années de cotisation et du taux d'annuité de 2,5%, par le dernier salaire, sans aucun plafonnement ni du salaire, ni de la pension. Pour une durée de cotisation de 40 ans, le retraité reçoit donc une pension égale à son dernier salaire, ce qui la déconnecte de l'effort contributif.

Au début du fonctionnement du régime, l'assiette de cotisation et de liquidation de la pension était limitée au traitement de base. En 1997, l'élargissement de l'assiette à la totalité de la rémunération, tout en maintenant la liquidation sur la base du dernier salaire, a augmenté considérablement les engagements du régime (cette mesure n'avait d'ailleurs pas fait l'objet d'étude actuarielle préalable (Cour des Comptes, 2013)). L'impact de la liquidation sur la base du dernier salaire est d'autant plus fort que la part des cadres dans la fonction publique a considérablement augmenté<sup>109</sup>. Or, ce sont eux qui, le plus souvent, ont les carrières les plus ascendantes et une dernière rémunération bien plus élevée que le salaire moyen. D'après les prévisions d'Actuaria (2009b), le régime de la CMR devait d'ailleurs être en déficit dès 2012, mais l'augmentation des salaires en 2010-2011 a permis d'augmenter les cotisations et de repousser l'échéance de deux ans, tout en créant de nouveaux droits.

Cette générosité du régime est visible à travers deux indicateurs actuariels : le taux de rendement implicite (TRI) et le taux de préfinancement ou de couverture des engagements.

Le TRI tout d'abord est défini comme le taux qui égalise les flux actualisés de cotisations et de pensions sur toute la durée d'affiliation de l'individu. Actuaria a calculé ce taux en prenant, pour les 4 régimes, un individu-type, de même profil (en termes d'espérance de vie et d'évolution de salaire)<sup>110</sup>. Les résultats sont repris dans le graphique 3.9. On voit que le rendement du « placement retraite » est relativement élevé, il est supérieur à la fois au rendement financier moyen des fonds de réserve (5,13%, voir annexe 3.12) et aux taux d'intérêts obligataires (inférieurs à 5%, voir annexe 3.13). Dans

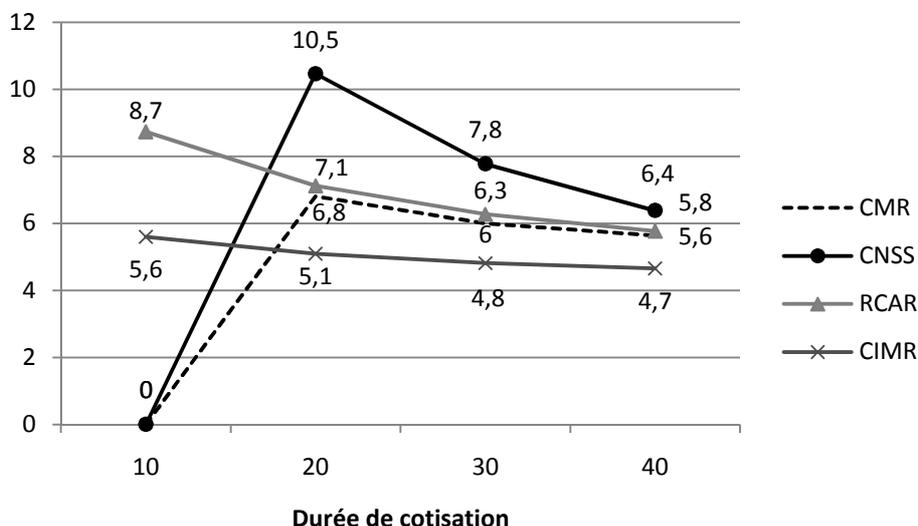
---

<sup>109</sup> La part des cadres parmi les retraités est passée de 6% en 1986 à 45% en 2011 (Cour des comptes, 2013).

<sup>110</sup> mais sans prendre en compte les pensions de réversion. Ces TRI sont donc sous-évalués par rapport aux TRI réels.

un régime à l'équilibre, le TRI est proche du taux de croissance du PIB alors que dans le cas de la CMR, il est supérieur (annexe 3.13).

**Graphique 3.9 : Taux de rendement implicite des différents régimes**



Source : Données d'Actuaria (2010b)

Le taux de préfinancement ou de couverture ensuite, est défini comme le ratio du total des ressources et du total des engagements.

Les engagements représentent la valeur actuelle probable des droits passés et futurs des actifs et des pensionnés (retraite et réversion) à fin 2007. Les ressources comprennent les réserves fin 2007 et la valeur actuelle des cotisations futures à l'horizon 2060<sup>111</sup>.

Les engagements et les ressources sont calculés à régime ouvert, à régime semi-fermé et à régime fermé. Le régime ouvert (O) correspond au fonctionnement normal du régime. En régime semi-fermé (SF), le régime est fermé à toute nouvelle affiliation mais continue à fonctionner normalement pour les cotisants en cours. Le régime fermé (F) correspond à la fermeture totale du régime aux nouveaux affiliés et aux cotisants en cours. En régime ouvert et semi-fermé, on appelle taux de préfinancement le ratio des ressources et des engagements, en régime fermé, on l'appelle taux de couverture.

Le taux de préfinancement de la CMR en régime ouvert est faible, il est de 32,4% (tableau 3.15). Il est encore plus faible en régime fermé (11,5%), ce qui montre que la situation financière de la CMR est en grande partie le fait des engagements passés.

Le **régime de la CNSS** dégage un excédent faible (graphique 3.8) alors que le ratio cotisants/retraités est favorable. Là encore, il y a un problème de calibrage des paramètres, très visible à travers les TRI (graphique 3.9). Le TRI est encore plus élevé qu'à la CMR, le coût des pensions versées par le régime est donc bien supérieur aux cotisations encaissées. Il y a en outre un effet de seuil lié à la durée

<sup>111</sup> Voir section suivante pour les hypothèses de projection.

minimale qui permet l'ouverture des droits. Le régime est très généreux pour ceux qui cotisent pendant 10 ans (taux d'annuité de près de 5%) et très coûteux pour ceux qui cotisent moins puisqu'ils ne reçoivent pas de pension du tout. Le taux de préfinancement est là aussi faible en régime ouvert (26%) et très faible en régime fermé (4%). Ces taux sont à la fois le reflet de la faiblesse des réserves (cf. point suivant) et des paramètres du régime. Une durée de cotisation d'un peu plus de 10 ans avec un taux de cotisation de 11,89% ouvre droit à une pension de 50% du salaire de référence. Une durée de cotisation de 24 ans ouvre droit à la pension maximale qui est de 70% du salaire de référence. Cela incite probablement à la sous-déclaration du nombre d'années d'activité, d'où la faible augmentation des cotisations. La durée de cotisation moyenne est d'ailleurs de 27 ans dans ce régime.

En ce qui concerne le **RCAR** enfin, le solde technique du régime est négatif depuis 2004. Il est financé grâce aux produits financiers des réserves. L'augmentation importante des pensions, visible dans le graphique 3.7, est liée à l'intégration des régimes d'entreprises (notamment l'OCP en 2008). Mais cette intégration a aussi eu un impact positif sur les fonds de réserve, et les produits financiers permettent de financer les pensions. Le taux de préfinancement de 74% en régime ouvert est en partie lié aux réserves élevées accumulées et montre aussi que les paramètres de ce régime sont mieux calibrés que dans les autres. C'est le régime où le lien contributif est le plus fort notamment parce que l'assiette de calcul des pensions est le salaire moyen de carrière.

**Tableau 3.15 : Taux de préfinancement et de couverture par régime, au 31 décembre 2007 (en %)**

CMR			RCAR			CNSS			CIMR		
F	SF	O	F	SF	O	F	SF	O	F	SF	O
11,5	24,2	<b>32,4</b>	80	76	<b>74</b>	3,7	19,1	<b>26,4</b>	28	50	<b>72</b>

*Source : Données d'Actuarialia (2010b)*

Le taux de préfinancement relativement élevé de la CIMR et son TRI plus faible et plus proche de la neutralité actuarielle est le résultat du fonctionnement par points du régime. Mais le taux de préfinancement en régime ouvert est à prendre avec réserve, plus incertain que dans les autres régimes de par son caractère facultatif.

En somme, le rapport démographique favorable des premières décennies suivant la mise en place des principaux régimes de base leur a permis de fonctionner normalement en dégageant des excédents. Mais les engagements pris sont coûteux et parfois déconnectés de l'effort contributif. D'où la nécessité de réajuster les paramètres. Il faut toutefois garder en tête que dans le cas du régime général, celui de la CNSS, la générosité constatée en termes de TRI ne permet pas d'assurer aux retraités un niveau de vie suffisant à la retraite. C'est un régime où les pensions versées sont en moyenne faibles, où la durée de cotisation est faible et où les salaires de carrière sont faibles. La sous-déclaration de la durée d'activité et des salaires doit certainement y être pour beaucoup et il ne suffit pas d'ajuster les

paramètres, il faudrait aussi comprendre ce qui se passe sur le marché du travail et déterminer l'origine de ces faibles niveaux de cotisations.

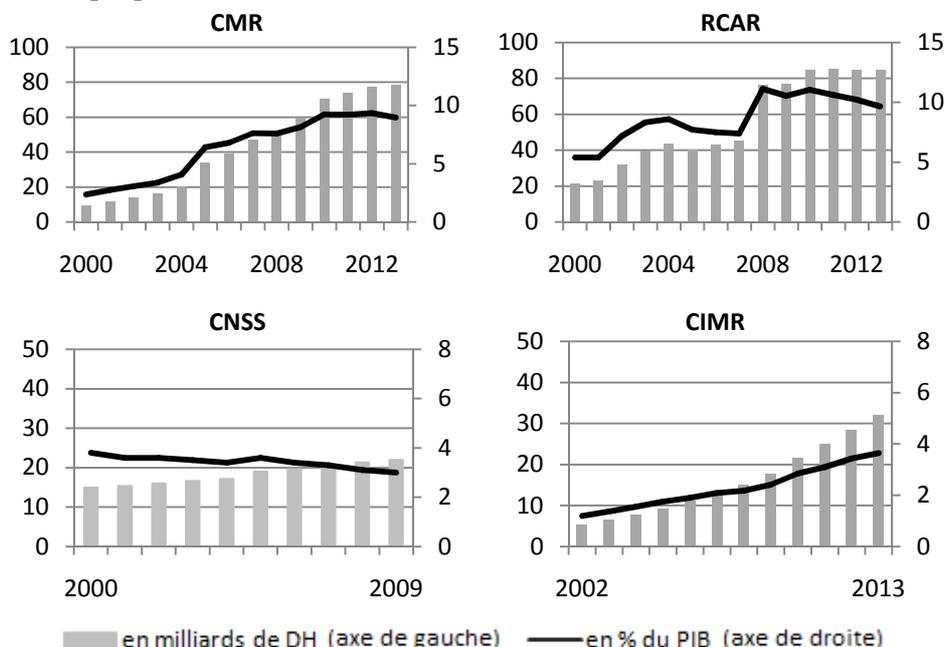
### 2.3. La gestion des réserves

Les règles de placement et de gestion des réserves, différentes d'un régime à l'autre, affectent l'allocation d'actifs et les rendements financiers. Le RCAR et la CIMR sont libres. Le RCAR place 55% de ses réserves en obligations et 43% en actions, la CIMR place 50% de ses réserves en actions, 20% en obligations et 20% dans l'immobilier et les infrastructures (annexe 3.14). Les rendements sont respectivement de 5,19% et de 9,64% en moyenne entre 2003 et 2012 (annexe 3.12) ; plus élevés que pour les fonds de réserve des autres régimes. Du fait de son mode de financement, aux 2/3 par capitalisation collective, le RCAR a accumulé les fonds les plus importants, d'un montant équivalent à 10% du PIB en 2013 (graphiques 3.10) alors que ce régime ne représente que 5% des cotisants et perçoit 8,5% des cotisations du système.

Les réserves accumulées par le régime de la CMR ont atteint en 2013 un montant équivalent à 9% du PIB. Elles sont placées en bons du Trésor à 80% et leur rendement moyen sur la période 2003-2012 est de 5,13%.

En 2013, ces trois fonds de réserve détiennent 22% de la dette publique totale<sup>112</sup>.

**Graphiques 3.10 : Évolution des réserves des différentes caisses (2000-2013)**



Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

<sup>112</sup> Calcul à partir des données des caisses pour les placements et de la Banque mondiale pour la dette publique totale.

La CNSS, qui gère les cotisations de 76% des cotisants au système de retraite marocain, dispose des réserves les plus faibles et les fonds accumulés stagnent. L'excédent (cotisations – prestations) dégagé chaque année par le régime de la CNSS étant faible, le montant de réserves accumulées est mécaniquement plus faible. Mais il y a deux autres explications : trente ans de mauvaise gestion des ressources de la CNSS et le faible rendement net des réserves.

En 2002, une commission d'enquête parlementaire publie un rapport sur la gestion des ressources de la CNSS entre 1972 et 2001. Ce rapport fait état d'une perte de 115 milliards de DH sur la période, un montant équivalent à 7 fois les réserves de la CNSS en 2002 (26% du PIB et 46% de la dette publique de 2002). Sur ces 115 milliards, 47 milliards sont une dilapidation directe et 68 milliards constituent le coût d'opportunité en intérêts (si cette somme avait été placée en bons du Trésor). Le rapport comptabilise comme dilapidation directe, le non recouvrement de cotisations (à hauteur de 40%), des prestations indûment payées (15%), un manque à gagner lié à des taux d'intérêts trop bas (23%) et le financement de projets qui ne sont pas du ressort de la CNSS et qui entre en contradiction avec le principe de séparation des fonds de réserve établi par la loi (les fonds de réserve des régimes de retraite n'ont pas vocation à financer les déficits des autres branches ni à construire des cliniques par exemple).

Le rapport parle de l'absence d'une comptabilité fiable (« la Caisse tient plusieurs comptabilités à la fois qui ne sont pas crédibles »), de l'absence de contrôle dans l'attribution de prestations et de falsifications de documents pour attribuer des droits indus (pensions de retraite versées à des personnes décédées, prestations familiales versées à des personnes sans enfants etc.) et de conflits d'intérêts dans l'attribution de marchés, par entente directe. Le procès de cette affaire a démarré fin 2011.

En ce qui concerne le placement des réserves, la loi oblige la CNSS à transférer les excédents à la Caisse de Dépôt et de Gestion qui les gère et les rémunère à un taux fixé annuellement par arrêté ministériel, ce qui constitue un manque à gagner pour la CNSS car ce taux est faible. Sur la période 2003-2012, il est en moyenne de 3,75% ce qui équivaut au taux de dépôt bancaire à un an et qui est bien inférieur aux taux de rendement moyen des réserves des autres caisses et aux taux du marché (annexes 3.12 et 3.13).

### **3. Les projections**

Le premier volet de l'étude d'Actuaria a été consacré à la réalisation de projections dans le cas où aucune réforme du système ni paramétrique ni structurelle ne serait conduite. Le cabinet s'est basé sur les données des caisses des différents régimes au 31/12/2007 et sur le logiciel de modélisation ATLAS qu'il a conjointement développé avec la Direction des Assurances et de la Prévoyance Sociale (DAPS)

du Ministère de l'Economie et des Finances. Les hypothèses retenues s'appuient sur les projections démographiques du HCP (HCP, 2005) et, pour les indicateurs économiques et sociaux, sur les données statistiques nationales du HCP, du Ministère des Finances et de la Banque Centrale. Dans son rapport d'évaluation des travaux d'Actuaria, le BIT estime correctes dans l'ensemble les projections démographiques, économiques et financières. C'est aussi sur la base de ces projections que la Cour des comptes formule ses recommandations pour la réforme (Cour des comptes, 2013).

Le tableau ci-dessous reprend les hypothèses retenues<sup>113</sup> :

<b>Hypothèses démographiques et macroéconomiques</b>				
Taux d'inflation annuel	2%			
Taux de croissance du PIB réel	3,5%			
Taux d'actualisation réel	2,5%			
Indice synthétique de fécondité	2,5 en 2007, baissant progressivement à 1,6 à partir de 2030			
Espérance de vie	Table OMS 2006 pour l'année de base, baisse de la mortalité de 25% d'ici 2030 (85% pour la mortalité infantile), puis baisse de 10% d'ici 2060			
Nombre d'immigrants par an	Migration nette nulle en 2007, croissante de 20000 immigrants/an puis de 10000/an jusqu'en 2060			
Taux d'activité	Augmentation du taux d'activité des femmes de 50% d'ici 2060			
Taux de chômage	Baisse progressive vers 10% de chômage à partir de 2030			
<b>Hypothèses propres aux régimes</b>				
Espérance de vie à 60 ans	Tables de mortalité des caisses.			
	<b>CMR</b>	<b>RCAR</b>	<b>CNSS</b> 3,7%/an (en comptant une augmentation du taux de couverture des salariés du privé de 0,5 point/an après 2025)	<b>CIMR</b>
Croissance des effectifs de cotisants	0%	+1%/an dans les entreprises publiques, -1%/an dans les collectivités		1,5%/an
Croissance moyenne annuelle des salaires	4,3%	2,4%	3,3%	3,84%
Taux annuel de revalorisation des pensions	1%	2,4% (indexation sur la hausse moyenne des salaires)	3,3% (hausse moyenne des salaires des cotisants)	1% (évolution de la valeur du point de service)
Rendement financier des réserves	4,5%	5%	4,5%	6%

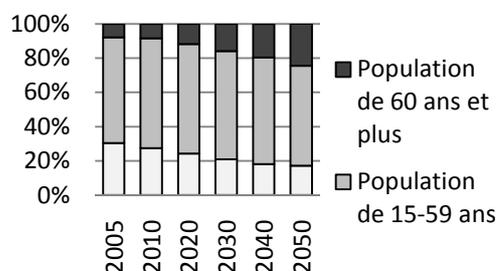
### ***Hypothèses et projections démographiques et macroéconomiques***

Les projections réalisées sur la période 2010-2050 indiquent que, sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie et de la baisse des naissances, la part des personnes âgées dans la population totale continuera de croître et celle des jeunes de moins de 15 ans, de baisser. Ces deux tranches constitueraient respectivement 11,8% et 24,2% à l'horizon 2020 et seraient à peu près égaux à l'horizon 2040 représentant chacune le quart de la population totale (graphique 3.11). En ce qui concerne la croissance de la population par tranche d'âge la population en âge de travailler devrait continuer à croître jusqu'en 2040 mais de plus en plus lentement et baisser au-delà de cet horizon. La

<sup>113</sup> Actuaria a réalisé ses projections selon trois scénarii, optimiste, pessimiste et central. Les hypothèses reproduites ici sont celles qui correspondent au scénario central, considéré comme « raisonnable » par Actuaria, par les ministères et les caisses impliqués dans le processus de réforme.

population âgée devrait augmenter de plus de 56% au cours de la décennie 2010-2020 (annexe 3.15). Cette évolution donnerait un ratio population en âge de travailler/population âgée de 5,4 en 2020 et de 3,15 en 2040.

**Graphique 3.11 : Projections démographiques<sup>114</sup>  
(2005-2050)**



Ratio population 15-59ans/60+				
2010	2020	2030	2040	2050
7,7	5,40	3,98	3,15	2,38

Sources : HCP (2012) et calculs de l'auteur

La méthode de projection utilisée s'apparente à celle du BIT et les résultats de projection de la population totale ont pu être reproduits (BIT, 2012). Le BIT émet tout de même des réserves quant à l'hypothèse sur la migration nette, présumée positive. Les chiffres des Nations Unies<sup>115</sup> indiquent d'ailleurs une immigration nette de -625 000 sur la période 2005-2010. Nous pouvons rajouter qu'il est difficile, en l'absence de données, de déterminer quelle part de ces migrants sera occupée dans l'emploi informel ou inactive (étudiants et retraités), et quelle part sera effectivement affiliée, cotisant aux régimes de retraite. Les projections des nouveaux entrants aux différents régimes ne devraient donc pas compter sur une migration nette positive.

Les hypothèses macroéconomiques retenues dans le scénario central sont qualifiées de raisonnables par le BIT et la Cour des comptes : un taux de croissance du PIB de 3,5%, un taux de croissance de la productivité de 2,5% et un taux d'inflation de 2% ne s'écartent pas des tendances historiques observées au Maroc.

### ***Hypothèses et projections propres aux régimes de retraite***

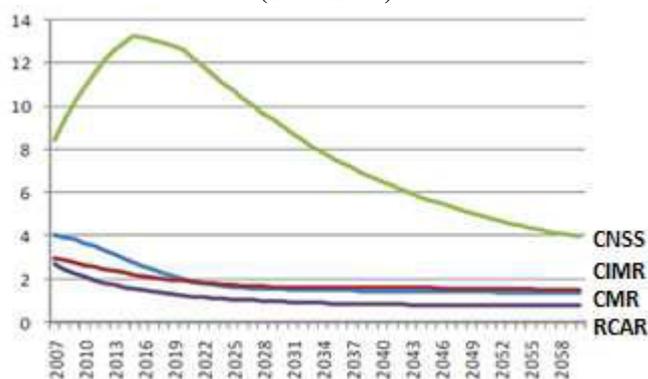
Concernant les hypothèses propres aux régimes : pour l'espérance de vie, appliquer aux tables de mortalité une réduction de 25% et 10% permet d'avoir des projections plus prudentes. En revanche, la croissance des effectifs nous paraît incertaine. Il n'est pas sûr que la politique de recrutement de l'Etat se limite au strict renouvellement des départs à la retraite. Et pour le secteur privé, il n'est pas explicité sur quoi repose l'hypothèse d'augmentation du taux de couverture de la population salariée (de 25 points sur la période de projection). Il y a déjà un écart entre les projections sur la période 2007-2012 et la réalité observée. Le ratio cotisants/retraités est de 6,22 en 2012 et non pas supérieur à 12 comme

<sup>114</sup> Les projections sont réalisées selon la méthode des composantes, selon trois variantes haute, moyenne et basse. Les chiffres retenus sont ceux de la variante moyenne.

<sup>115</sup> *World population prospects, UN Population Division*

le prévoyait Actuarial (graphique 3.12), et le taux d'activité est en baisse depuis 2007 alors qu'Actuarial prévoyait une hausse constante du taux d'activité, des femmes notamment.

**Graphique 3.12 : Projections d'évolution du ratio cotisants/retraités des 4 régimes (2007-2060)**



Source : Actuarial 2010b

En dépit de ces limites, les projections permettent d'avoir la tendance globale de l'évolution du ratio cotisants/retraités, qui devrait continuer à baisser d'ici 2020 pour les régimes de la CMR, de la CIMR et du RCAR, avant de se stabiliser à un niveau inférieur à 2. La CNSS en revanche, devrait continuer à bénéficier d'une démographie favorable, le ratio augmenterait dans un premier temps avant une inversion de la tendance à partir de 2024.

Pour ce qui est des projections financières, en l'absence de réforme ou d'ajustements paramétriques, la CMR devait être la première caisse à se retrouver en déficit et puiser dans ses réserves à partir de 2012<sup>116</sup>. Le premier déficit de la CNSS est prévu pour 2026 et le déficit total du RCAR en 2021. Ces trois régimes épuiseront leurs réserves respectivement en 2019, 2037 et 2049. La CIMR enfin, qui gère le régime complémentaire facultatif et à cotisations définies ne connaîtrait pas de déficit à long terme (voir les graphiques a et b à l'annexe 3.16). Le BIT a reproduit les projections financières relatives au scénario du *statu quo* et trouve des résultats similaires pour ce qui est des dates du premier déficit et d'épuisement des réserves<sup>117</sup>.

Notons cependant que l'hypothèse de revalorisation annuelle des pensions de 3,3% pour la CNSS et de 1% pour la CMR surestime les dépenses futures du régime dans le scénario du *statu quo* puisqu'en réalité les revalorisations ne sont ni aussi importantes ni régulières (4 revalorisations en 30 ans pour la CNSS, une seule en 14 ans pour la CMR, voir *supra*). De plus, il n'y a pas d'indications quant à l'hypothèse de densité de cotisation dans le régime général, ni de revalorisation du plafond.

<sup>116</sup> L'augmentation des salaires en 2010-2011 et la hausse des cotisations qui s'en est suivie a permis de retarder l'échéance.

<sup>117</sup> La Cour des comptes prévoit des dates différentes car ses projections se basent sur des données plus récentes (2011), voir annexe 3.16c.

Enfin, Actuarial estime les taux de remplacement (pension par rapport au dernier salaire) pour des départs à la retraite en 2045, toujours dans le scénario du *statu quo*. Ces taux seraient plus faibles qu'en 2008 pour tous les régimes en raison de durées de cotisation plus faibles des cohortes ayant été embauchées à un âge plus tardif. Le taux de remplacement passerait ainsi de 83% à 69% pour la CMR, de 54% à 49% (sur salaire plafonné) pour la CNSS et de 57% à 37% pour le RCAR (annexe 3.16d). Actuarial précise que cet indicateur est à prendre avec réserve dans la mesure où il s'agit d'une moyenne comprenant des salariés ayant des statuts différents et des trajectoires de carrière différentes. Le BIT affirme d'ailleurs dans son rapport que ses estimations du taux de remplacement ne donnent pas les mêmes résultats (sans les exposer).

### **III- Une critique du scenario de réforme privilégié**

Les membres de la commission nationale en charge de la réforme se sont mis d'accord en janvier 2013 sur le principe de mener la réforme en deux temps. Dans un premier temps, une réforme paramétrique doit être adoptée avec pour objectif principal de rééquilibrer le régime de la CMR pour quelques années, le temps de trouver un accord et d'élaborer le projet de réforme structurelle. Dans un second temps, une réforme structurelle –que l'Etat souhaite voir entrer en vigueur en 2016, doit permettre la refonte du système et son organisation autour de deux pôles, public et privé. La question de l'extension du système et de la couverture des travailleurs informels est, pour l'instant, laissée de côté.

#### **1. Les réformes paramétriques**

Pendant l'été 2014, le gouvernement a déposé un projet de loi portant réforme du régime des pensions civiles de la CMR, qu'il souhaite voir adopté avant la fin de l'année. Il s'agit d'une réforme paramétrique qui vise à assurer l'équilibre du régime pour les dix prochaines années.

Les paramètres modifiés sont l'âge de départ à la retraite, la durée de cotisation requise pour un départ anticipé, le taux d'annuité, le taux de cotisation et l'assiette pour le calcul de la pension. Les modifications devraient se faire de manière progressive.

Dans le projet de loi,

- l'âge de départ à la retraite passe de 60 à 62 ans pour ceux qui auront 60 ans en 2015, puis sera augmenté de 6 mois tous les ans jusqu'à atteindre 65 ans pour ceux qui auront 60 ans en 2021 ;
- la durée de cotisation requise pour demander un départ anticipé est augmentée de 5 ans et passe donc de 15 à 20 ans pour les femmes, de 21 à 26 ans pour les hommes et de 30 à 36 ans pour une préretraite de plein droit (sans passer par l'autorisation ministérielle) ;
- à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, le taux d'annuité est fixé à 2% pour les années travaillées à compter de cette date là. Il reste à 2,5% pour les années précédentes. Pour ceux qui partent en préretraite, ces taux sont respectivement de 1,5% et 2%, sauf si l'assuré a cotisé 41 ans.
- le taux de cotisation sera augmenté de 8 points en 2 ans, de 20% à 24% en 2015 et à 28% en 2016, réparti également entre le salarié et l'Etat employeur ;
- le salaire de référence pour le calcul de la pension devrait être la moyenne des salaires des 8 dernières années, comme dans le régime du secteur privé (au lieu du dernier salaire). Ce changement sera progressif. La pension liquidée en 2015 sera calculée en prenant la moyenne des salaires des 2 dernières années, puis des 4 dernières en 2016, des 6 dernières en 2017 et des 8 dernières en 2018.

Les actuaires du ministère des finances estiment qu'il s'agit d'une réforme minimale qui permettra de retarder de quelques années, l'apparition du premier déficit et l'épuisement des réserves. Mais c'est une réforme de grande ampleur qui va affecter plus durement les personnes qui partent à la retraite dans les prochaines années et qui n'y ont pas été préparés. L'ajustement des paramètres, nécessaire certes, ne doit pas être uniquement pensé d'un point de vue actuariel. Sur le report de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 65 ans, il est difficile d'imaginer que dans les conditions actuelles, cette mesure se traduise par un allongement de la durée d'activité et de cotisation. Plus de la moitié des fonctionnaires concernés sont des enseignants du primaire et du secondaire, des infirmiers et des aides soignants (annexe 3.17). Les faire travailler jusqu'à 65 ans nécessiterait de repenser totalement le déroulement des carrières avec un aménagement du temps de travail et des activités pour les plus âgés. La réforme ne prévoit rien de cela. Etant donné que l'espérance de vie à 60 ans des fonctionnaires est de 19 ans et que l'espérance de vie en bonne santé est nettement plus faible<sup>118</sup>, cette réforme risque d'affecter durement ceux qui seront contraints au départ en préretraite avec un moindre taux de remplacement. Ce taux de remplacement sera de plus en plus faible puisque le taux d'annuité pour un départ anticipé sera de 1,5% pour les années travaillées à partir de janvier 2015, et puisque le salaire de référence comprendra de plus en plus d'années.

Par exemple, une personne qui aura 60 ans en 2015 avec 34 ans de cotisation (durée moyenne), se sera préparée à partir avec une pension égale à 85% de son dernier salaire. En 2015, avec la réforme, elle aura le choix entre :

- travailler 2 ans de plus en cotisant plus (+2% en 2015 et +4% en 2016) et partir avec une pension égale à 89% du salaire moyen des 6 dernières années, ou
- partir à 60 ans avec une pension égale à 68% du salaire moyen des deux dernières années.

La possibilité laissée aux affiliés ayant cotisé 41 ans de partir plus tôt avec un taux d'annuité normal ne concerne en réalité que très peu de personnes considérant l'âge d'entrée moyen (29 ans pour les femmes et 33 ans pour les hommes).

Aucune étude n'a été faite sur l'impact qu'aura cette combinaison de paramètres sur le pouvoir d'achat et le taux de remplacement effectif des personnes âgées de plus de 50 ans au moment de la réforme et qui constituent le 1/3 de l'effectif total de la fonction publique (annexe 3.11).

Par ailleurs, à supposer que les salariés du secteur public soient en pleine forme et prêts à travailler jusqu'à 65 ans, dans un contexte où la croissance des recrutements dans la fonction publique est faible et où l'âge d'entrée y est tardif, c'est l'emploi des jeunes diplômés qui pourrait être pénalisé. C'est la catégorie qui pourtant est la plus affectée par le chômage. Alors que le taux de chômage national est de

---

<sup>118</sup> Le Maroc ne produit pas de données sur l'espérance de vie en bonne santé.

9,2% en 2013 et de 14% en milieu urbain, il est de 61% chez les diplômés urbains âgés de moins de 24 ans et de 28,7% chez les diplômés urbains âgés de 25 à 34 ans<sup>119</sup>.

Enfin, la réforme ne modifie pas le mode de revalorisation des pensions avec les conséquences que cela a sur le pouvoir d'achat des plus âgés.

### *Et les salariés du secteur privé ?*

L'un des principes directeurs posés par la commission nationale pour guider le processus de réforme est la convergence des paramètres des régimes afin de réduire les différences de traitement des salariés et des retraités. La réforme paramétrique de la CMR va dans ce sens sur deux points : la prise en compte du salaire moyen des 8 dernières années dans le calcul des pensions, comme pour les salariés du secteur privé ; et la réduction du taux d'annuité à 2%, comme pour les autres salariés du secteur public, affiliés au RCAR. On a là une convergence vers le bas des paramètres d'un régime trop généreux. Mais il n'y a pas en même temps de projet de réforme paramétrique qui permettrait une convergence vers le haut du niveau de revenu des retraités du secteur privé. L'idée de réformer le régime de la CNSS a été mise de côté, considérée comme moins urgente parce que le premier déficit est prévu pour 2021. Pourtant, nous avons vu que la pension médiane à la CNSS est presque 3 fois plus faible qu'à la CMR ; que 68% des retraités reçoivent une pension inférieure au SMIG ; que l'absence de revalorisation automatique des pensions est à l'origine d'une perte non négligeable de pouvoir d'achat ; que chaque année il y a plus d'affiliés qui partent à la retraite sans pension que de retraités ; et enfin que le régime compte, parmi ses actifs affiliés, plus de non-cotisants que de cotisants ce qui signifie que de plus en plus d'individus sortiront du régime sans droits. Une réforme urgente serait de lutter contre les phénomènes de sous-déclaration en renforçant les contrôles<sup>120</sup>, en modifiant le système de sanctions (qui sont forfaitaires alors qu'elles devraient être plus importantes pour les grandes entreprises) et en corrigeant les paramètres de calcul des pensions qui incitent à la sous-déclaration. Nous avons vu en effet qu'en raison du plafonnement du salaire pris en compte à 6000DH et du plafonnement du taux de remplacement à 70%, un assuré qui a cotisé pendant 24 ans et un assuré qui a cotisé pendant 40 ans reçoivent exactement la même pension. De même que le fait de ne pas avoir droit à une pension si la durée de cotisation est de 3239 jours et d'avoir droit à une pension égale à 50% du salaire de référence<sup>121</sup> si la durée de cotisation est de 3240 jours, incite les employeurs à ne déclarer leurs salariés que les 3240 jours précédant le départ à la retraite et à ne déclarer le salaire réel que pendant les 8 dernières années qui entrent en compte dans le calcul de la pension.

---

<sup>119</sup> Données de l'enquête emploi 2013, HCP

<sup>120</sup> Un moyen peu coûteux et efficace serait de recouper l'information avec l'administration fiscale.

<sup>121</sup> et au moins égale au minimum garanti de 1000DH

## 2. Les réformes structurelles

Dans son étude, Actuarial propose<sup>122</sup> de modifier l'architecture du système en créant :

- un régime de base unique obligatoire pour tous les salariés, couvrant la tranche de salaire inférieure à 2 fois le SMIG, financé par répartition et à cotisations définies en points. Le cabinet propose que son extension soit envisagée pour les travailleurs non salariés (TNS)<sup>123</sup>.
- deux régimes complémentaires obligatoires contributifs, l'un pour les salariés du public et l'autre pour les salariés du privé. Ces régimes seraient financés par répartition et à cotisations définies en points et couvriraient la tranche de salaire inférieure à 15 fois le SMIG (et dès le 1<sup>er</sup> DH). Le régime public reprendrait les engagements de la CMR et du RCAR et le régime privé reprendrait les engagements de la CIMR et deviendrait obligatoire pour tous les salariés privés.
- des « dispositifs ou régimes collectifs facultatifs d'épargne retraite » destinés à la fois aux salariés qui souhaitent une épargne supplémentaire, et aux TNS.

Cette proposition s'articule donc autour de trois grands axes : créer un régime de base unique, remplacer le fonctionnement en annuités par un fonctionnement en points et rendre obligatoire le régime complémentaire des salariés du privé.

**L'élargissement de la base démographique**, qui consiste à avoir un régime de base unique pour l'ensemble des salariés présente le double avantage de supprimer les freins à la mobilité sur le marché du travail et supprimer les inégalités entre assurés. Mais en réalité, il transparaît dans l'étude que la principale motivation est la nécessité de régler le problème de la dette de la CMR. Le régime unique permettrait de collecter les cotisations de l'ensemble des actifs affiliés, du secteur public et du secteur privé, et d'ainsi pouvoir financer la dette grâce aux contributions du secteur privé dont les rapports démographiques sont plus favorables. Cette péréquation entre régimes pose problème dans la mesure où les salariés du secteur privé et les entreprises privées financeraient la générosité passée du secteur public. Le BIT estime d'ailleurs dans son rapport que ce mécanisme de fonctionnement n'est ni légitime ni transparent. Il faudrait que la dette du régime des travailleurs du secteur public soit financée par un mécanisme indépendant des autres salariés. Par ailleurs, la gestion de la phase de transition de régimes aux paramètres si différents vers un régime unique, est complexe. Soit la transition se fait sur une période longue, soit assurés doivent renoncer à une partie de leurs droits.

---

<sup>122</sup> Les premiers volets de l'étude donnent lieu à 5 scénarii de réforme dits « variantes ». Finalement aucun d'entre eux ne sera retenu. Actuarial propose un autre scénario dit « variante alternative ».

<sup>123</sup> Exploitants agricoles, pêcheurs, commerçants, artisans ainsi que les professions libérales

**Le passage des prestations définies aux cotisations définies en points** est privilégié au motif qu'il facilite le pilotage du système. Il est plus facile en effet de respecter les critères d'équilibre financier en modifiant le coût d'acquisition et la valeur de liquidation des points. Pour les affiliés néanmoins, ce mode de fonctionnement se traduit par une moindre visibilité sur le niveau de leurs pensions qui dépendra de la situation financière et/ou de l'évolution démographique. Le risque leur est transféré.

Vu la dette implicite du régime de la CMR, le passage à un régime en points risque de pénaliser fortement les futurs retraités du secteur public. Vu la courte durée des carrières dans le secteur privé et la faible densité de cotisation, les régimes en points serviront probablement des pensions encore plus faibles que sous le régime actuel. De plus, considérant le rapport démographique favorable et le potentiel d'extension de la couverture, la CNSS dispose encore d'une marge de manœuvre importante pour continuer à fonctionner en prestations définies.

**Rendre obligatoire le régime complémentaire** de la CIMR est motivé par la volonté de garantir aux salariés un meilleur niveau de vie à la retraite et par la crainte de problèmes d'équilibre financier que pourrait présenter ce régime qui fonctionne par répartition sans être obligatoire. Un tel changement affecterait la grande majorité de salariés puisqu'en 2012, seuls 13% des affiliés à la CNSS le sont également à la CIMR. Le BIT et les syndicats s'interrogent néanmoins sur les effets de la cotisation supplémentaire qu'auront à payer les salariés et les employeurs et craignent que cela n'accroisse le phénomène de sous-déclaration.

En janvier 2013, la commission nationale fixe les grands principes que la réforme structurelle devra respecter. Elle suit dans l'ensemble les recommandations du BIT et notamment en ce qui concerne le maintien du mode de financement par répartition et à prestations définies des régimes de base. Elle rejette l'idée d'instaurer un régime unique pour tous les travailleurs et valide celle de réduire le nombre de régimes, en adoptant une architecture à deux pôles, l'un pour tous les salariés du secteur public et l'autre pour tous les salariés du secteur privé (chacun comprenant un régime de base et un régime complémentaire).

Pour les régimes complémentaires, elle adopte le principe de financement par capitalisation du régime complémentaire des salariés du secteur public et maintient la répartition en points pour les salariés du privé<sup>124</sup>. La décision sur le caractère obligatoire du régime complémentaire du privé est différée pour que la commission technique puisse en débattre. Les paramètres techniques ne sont pas encore déterminés et sont également du ressort de la commission technique. Mais encore une fois, la logique de travail est actuarielle et juridique : on demande à la commission technique de définir les paramètres

---

<sup>124</sup> Les tableaux à l'annexe 3.18 reprennent les propositions d'Actuaria, du BIT et de la commission nationale.

pour renforcer les équilibres financiers et d'élaborer le cadre légal et institutionnel du nouveau système à deux pôles.

### *Quelques éléments de débat*

Le travail des commissions devrait se faire aussi sous l'angle de l'efficacité du système pour garantir à tous les salariés un niveau de revenu suffisant à la retraite. Il faudrait pour cela, avoir des données complètes sur les taux de remplacement effectifs et analyser les trajectoires de carrière pour comprendre précisément pourquoi les pensions des retraités du privé sont aussi faibles. Le fait que les données ne soient pas disponibles par catégorie professionnelle rend peu significative la comparaison des salaires entre le secteur public et le secteur privé.

Il faudrait aussi étudier l'impact des modes de revalorisation des pensions sur l'évolution du pouvoir d'achat des retraités et pas seulement sur l'équilibre financier, pour éviter d'adopter des modes de revalorisation peu efficaces.

La phase de transition vers un régime unique pour tous les salariés du public ne doit pas fortement pénaliser les affiliés à la CMR proche de l'âge de départ à la retraite. La pension étant calculée sur la base du salaire moyen de carrière au RCAR et du dernier salaire à la CMR (moyenne des 8 dernières années si la réforme paramétrique est adoptée), comment la convergence sera-t-elle gérée, à quel rythme et avec quel impact sur les salariés les plus âgés ?

Il faudrait également traiter la question des polypensionnés, qui n'est absolument pas abordée malgré le fait que toutes les études réalisées affichent la préoccupation de favoriser la mobilité sur le marché du travail. Il faudrait collecter les données pour connaître le nombre de personnes concernées et réduire l'impact négatif sur les pensions futures des mouvements au cours de la carrière entre le secteur public et le secteur privé.

Le régime des pensions militaires de la CMR est écarté du processus de réforme et de l'ensemble des études menées. Ce régime compte pourtant autant de retraités que le régime des pensions civiles, il est en déficit depuis plusieurs années et ses réserves sont épuisées. Le déficit est actuellement pris en charge par le budget de l'Etat (Cour des comptes, 2013). Théoriquement, le financement d'une partie des pensions des militaires par la collectivité peut se justifier par le fait que la défense nationale est un bien public. Mais il faudrait au moins intégrer ce régime aux études et déterminer quelle est la charge future et quels ajustements pourraient être opérés pour restaurer l'équilibre, au moins à long terme (quitte à les appliquer uniquement aux nouveaux affiliés).

Enfin, l'extension du système aux travailleurs non couverts doit être étudiée précisément. Le taux de couverture de la population active occupée est estimé à 20% par Actuarial (2009b), 25% par le HCP

(2012) et 33% par la Cour des comptes (2013). Robalino (2005), Actuarial (2009b) et HCP (2012) attribuent ce faible taux à la taille du secteur agricole et à l'absence de régimes pour les non-salariés, mais sans étude à l'appui. Il n'est pas certain que la création de régimes ouverts aux non-salariés suffise à augmenter le taux de couverture, parce qu'il y a aussi les salariés non déclarés et parce qu'il y a une incertitude quant à l'adhésion des TNS à des régimes nouveaux. Par ailleurs, il ne suffit pas d'augmenter le taux de couverture (objectif affiché dans les rapports), il faut aussi que les assurés aient une densité de cotisation suffisamment élevée pour leur assurer une pension suffisante.

La lutte contre la pauvreté des personnes âgées figure parmi les principes directeurs affichés de la réforme. Pourtant, à aucun moment n'est sérieusement envisagée l'introduction d'une pension minimale. L'idée est rapidement écartée par Actuarial en la qualifiant de coûteuse sans qu'il n'y ait de calcul ni de projection de ce coût ni de l'impact d'une telle mesure. Le taux de couverture de la population âgée de 60 ans et plus est de 16%, plus de 4 personnes âgées sur 5 ne reçoivent donc pas de prestation de retraite auxquels il faut rajouter les retraités qui ont des pensions faibles. La création d'une pension de solidarité pour les personnes âgées dans la pauvreté ne devrait pas être écartée du débat.

## Conclusion

Le principal problème du système de retraite au Maroc est qu'il ne garantit pas à tous les travailleurs un revenu suffisant à la retraite. Il couvre une faible part de la population active occupée et il couvre inégalement les salariés du secteur public et les salariés du secteur privé.

Le régime de base des salariés du secteur privé, au ratio démographique favorable, se caractérise par la faiblesse des pensions versées et par un faible taux de remplacement effectif. Cela résulte à la fois de la faiblesse des salaires et de la faible densité de cotisation. De plus, il compte beaucoup d'affiliés qui partent ou qui partiront dans les années à venir à la retraite, sans avoir droit à une pension. Le phénomène de sous-déclaration des salaires et de la durée d'activité est visible et explique en partie ces caractéristiques. Il doit être combattu, à la fois en renforçant le contrôle, en adaptant les sanctions mais aussi en ajustant les paramètres de calcul des droits pour supprimer les incitations à la sous-déclaration, notamment en ce qui concerne le couple durée d'activité-taux de remplacement. Malgré la croissance du nombre de cotisants à un rythme plus rapide que celle du nombre de retraités, ce régime ne parvient pas à dégager des excédents importants, ce qui affecte l'évolution de son fonds de réserves, par ailleurs pénalisé par son mode de gestion et son rendement inférieur aux taux du marché. Enfin, en raison de l'absence de revalorisation régulière des pensions, le pouvoir d'achat des retraités est en baisse continue.

Le taux de remplacement effectif et les pensions servies par le principal régime de base des salariés du secteur public indiquent que ce régime assure un niveau de revenu correct aux retraités. Mais sa viabilité financière est mise à mal, à la fois par la dégradation rapide de son rapport démographique et par les promesses généreuses faites par le passé. La croissance rapide du nombre de retraités par rapport aux cotisants n'est pas due principalement au vieillissement de la population, mais à la politique de recrutement et de départs anticipés menée par l'Etat depuis 40 ans. Des ajustements paramétriques sont donc nécessaires et ils doivent être adaptés aux caractéristiques de l'emploi public.

Les acteurs du processus de réforme analysent le système comme étant généreux dans un pays qui vieillit alors qu'il s'agit plutôt d'un système mal calibré dans un pays qui a un problème d'emploi. La baisse de l'emploi public laisse progressivement place à un emploi privé, largement informel, avec des mécanismes de protection peu efficaces. En l'absence de filet de sécurité, cette évolution risque de voir basculer de plus en plus de personnes âgées dans la pauvreté.

La réforme paramétrique actuellement en discussion se limite au régime des fonctionnaires, parce qu'il est en déficit à partir de 2014. C'est une réforme d'une ampleur importante, surtout pour les actifs proches de la retraite puisqu'elle touche à la fois à l'âge de départ légal, au taux de remplacement et au taux de cotisation. L'objectif principal est de rétablir l'équilibre financier et la réforme souhaitée ne

prend pas en considération l'impact qu'auront ces changements sur les conditions de travail des salariés les plus âgés et sur le niveau de remplacement de leur revenu lorsqu'ils partiront à la retraite dans quelques années.

La réforme paramétrique du régime des salariés du privé est reportée, parce qu'il ne sera en déficit qu'en 2021. Or, la situation des retraités -et des futurs retraités, vu la faible densité de contribution des affiliés actuels ; impose de mener cette réforme de manière tout aussi urgente.

Enfin, augmenter le taux de couverture de la population active occupée devrait également être un objectif prioritaire, d'autant plus que la population est jeune. Avec une base de cotisants plus large et le fonctionnement par répartition, le système garantirait rapidement une protection suffisante à un plus grand nombre de retraités. La population non couverte doit être précisément étudiée pour intégrer celle qui peut l'être au régime général et mettre en place, pour les travailleurs qui ne le peuvent pas, des dispositifs de protection adaptés.

## ANNEXES

**Annexe 3.1 : Tableau récapitulatif du fonctionnement du système marocain des retraites**

	Salariés du secteur privé formel (régime général)		Salariés du secteur public		Autres salariés du secteur public	
	Régime de base CNSS <i>Obligatoire</i>	Régime complémentaire CIMR <i>Conventionnel</i>	Régime de base CMR (civils) <i>Obligatoire</i>	Régime complémentaire 'Attakmili' <i>Facultatif</i>	Régime de base RCAR <i>Obligatoire</i>	Régime complémentaire RC/RCAR <i>Conventionnel</i>
Champ d'application	Salariés du secteur privé	Ouvert aux salariés affiliés à la CNSS	Personnel civil de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics	Ouvert aux salariés affiliés à la CMR	Contractuels de l'Etat et des collectivités locales et personnel des établissements publics soumis au contrôle financier	Ouvert aux affiliés au RCAR dont le salaire dépasse le plafond
Mode de financement et de gestion	Répartition provisionnée  Prestations définies	Répartition provisionnée  Cotisations définies en points	Répartition provisionnée  Prestations définies	Capitalisation individuelle  -	1/3 Répartition provisionnée 2/3 capitalisation collective  Prestations définies	1/2 Répartition provisionnée 1/2 capitalisation collective  Cotisations définies en points
Mécanismes d'ajustement	Prime échelonnée 5 ans		Prime échelonnée 10 ans		Ajustement du taux de cotisation de la répartition	
Taux de cotisation (salarié-employeur)	11,89% (1/3-2/3)	Entre 6% et 12% Choix laissé aux employeurs (1/2-1/2)	20% (1/2-1/2)	Libre	18% (1/3-2/3)	6% (1/2-1/2)
Assiette	Salaire plafonné à 6000DH	Salaire global ou tranche > plafond de la CNSS (choix laissé à l'employeur)	Salaire global	-	Salaire plafonné à 4 fois le salaire moyen des cotisants	Tranche de salaire > plafond du RCAR
Age légal de départ à la retraite	60 ans 55 ans pour les mineurs	60 ans 55 ans pour les mineurs	60 ans 65 ans pour les universitaires 66 pour les magistrats	-	60 ans	60 ans

Calcul de la pension	50% du salaire moyen des 8 dernières années plafonné à 6000DH + 1% par tranche de 216 jours dans la limite de 70%	Points	Durée de cotisation*2,5% du dernier salaire	Capital accumulé et produit des placements Sortie en capital ou en rente viagère	Durée de cotisation*2%*salaire moyen de carrière plafonné à 4 fois le salaire moyen des cotisants + 2% par année au-delà de 30 ans de cotisation	Points
Durée minimale de cotisation pour l'ouverture des droits	3240 jours (10 ans 4 mois et 16 jours)	5 ans	15 ans pour les femmes et 21 ans pour les hommes	Aucune	3 ans	1000 points acquis
Minimum garanti	1000DH Si 3240 jours de cotisation Sinon 0. Pas de revalorisation automatique	Aucun	1000DH si 5 ans de cotisations. Remboursement des cotisations salariales sinon.	-	1000DH si 3 ans sinon remboursement de 2/3 des cotisations augmentées de 4,75%	Aucun Pécule si nombre de points accumulés < 1000
Préretraite	55 ans moyennant versement d'une prime par l'employeur à la CNSS	A partir de 50 ans avec application d'un coefficient de minoration	Sur autorisation si durée de cotisation >21 ans (hommes), 15 ans (femmes) ou de plein droit si 30 ans de cotisation Taux d'annuité réduit à 2%	Dès 10 ans de cotisation, possibilité de disposer de son capital quel que soit son âge, ou dès 5 ans de cotisation avec perte de 3% du capital	55 ans avec application d'un coefficient de minoration	-
Réversion	50% pour le conjoint survivant 50% enfants de moins de 18 ans, 21 ans si étudiants, répartie également entre eux	50% pour le conjoint survivant à partir de 50 ans si c'est une femme, 60 ans si c'est un homme 20% enfants de moins de 18 ans	50% pour le conjoint survivant quel que soit son âge si c'est une femme, 60 ans si c'est un homme 50% enfants de moins de 16 ans, 21 ans si étudiants	Capital accumulé versé aux ayants droits ou aux bénéficiaires désignés par l'épargnant	50% pour le conjoint survivant quel que soit son âge, 50% enfants de moins de 16 ans, 21 ans si étudiants	Mêmes règles que pour le régime de base
Revalorisation	4 décrets de revalorisation en 30 ans		Indexation sur le traitement de base des actifs	-	Indexation sur le salaire moyen annuel des actifs	

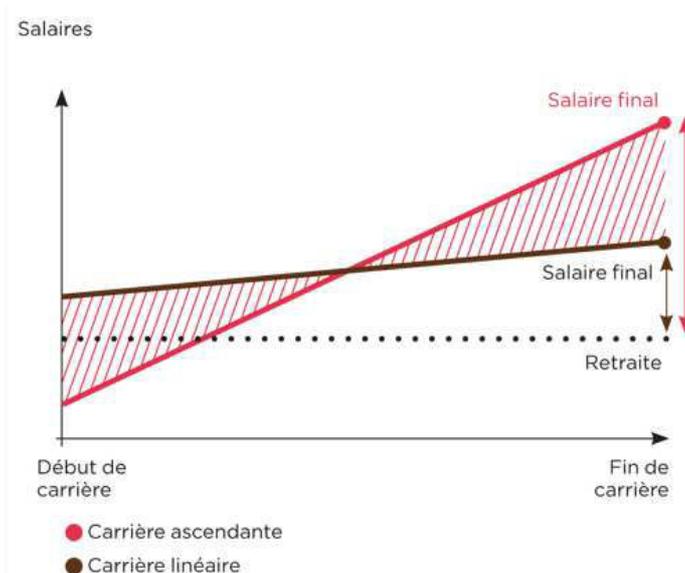
Source : Auteur

**Annexe 3.1bis : Part relative des 3 régimes obligatoires dans le système de retraite (2012)**

	CMR (civils)	CNSS	RCAR
<b>Cotisants</b>	19%	76%	5%
<b>Retraités</b>	33%	53%	14%
<b>Cotisations</b>	60%	32%	8%
<b>Pensions</b>	54%	31%	15%
<b>Réserves</b>	41%	15%	44%

Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur

**Annexe 3.2 : Effet de la progression de la rémunération durant la carrière sur le taux de remplacement**



**Annexe 3.3 : Répartition des salariés cotisants de la CNSS et de la CIMR, par tranche de salaire mensuel en DH (2010)**

Tranche de salaire mensuel (en DH)	CNSS	CIMR
Inférieur à 1000	7	0,5
[1000-4000[	74	24,8
[4000-6000[	8	20,1
[6000-7000[	2	22,4
[7000-10000[	3	
10000 et plus	6	32,2

Source : Cour des Comptes (2013)

**Annexe 3.4 : Répartition de l'emploi dans le secteur public par catégorie, en 2012**

Catégorie	Part en %
Cadres	64,15
Personnel intermédiaire ou de maîtrise	18,20
Personnel d'exécution	17,65

Source : Ministère de l'Economie et des Finances (2012)

**Annexe 3.5 : Répartition des cotisants à la CNSS par durée de cotisation en 2012**

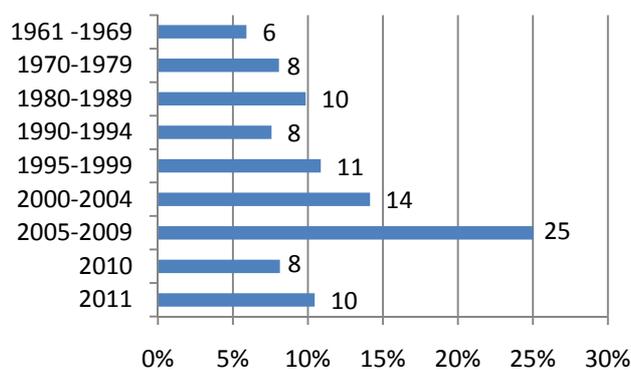
Durée de cotisation (en mois)	Part des cotisants (en%)
1 à 3	15
4 à 5	8
6 à 9	16
10	6
11	9
12	46

*Source : Rapport d'activité de la CNSS (2012)*

**Annexe 3.6 : Taux de couverture de la CIMR (en % des cotisants à la CNSS)**

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
17,36	17,22	16,85	16,25	15,53	14,63	14,26	13,86	13,13	13,15

**Annexe 3.7 : Répartition des affiliés n'ayant pas cotisé en 2012, par date de dernière cotisation, régime de la CNSS (en %)**



*Sources : Données de la CNSS et calculs de l'auteur*

### Annexe 3.8 : Indicateurs démographiques

#### Indice synthétique de fécondité (1962-2010)

	1962	1975	1982	1994	2004	2010
Urbain	7,77	4,38	4,28	2,56	<b>2,05</b>	<b>1,80</b>
Rural	6,91	7,02	6,59	4,25	3,06	2,70
National	7,2	5,91	5,52	3,28	2,47	<b>2,19</b>

Source : Données du HCP

#### Espérance de vie à la naissance, national (1962-2010)

	1962	1980	1987	1994	2004	2010
Hommes	-	58,1	63,7	-	70,6	73,9
Femmes	-	60,2	66,4	-	73,0	75,6
Total	47,0	59,1	65,0	67,9	71,7	74,8

Source : Données du HCP

#### Espérance de vie à la naissance, par milieu (1962-2010)

	URBAIN						RURAL					
	1962	1980	1987	1994	2004	2010	1962	1980	1987	1994	2004	2010
Hommes	-	63,0	67,8	-	73,2	75,4	-	55,4	61,1	-	67,4	70,6
Femmes	-	65,0	71,8	-	77,1	79,4	-	57,6	63,0	-	67,9	73,0
Total	57,0	64,0	69,7	-	75,1	77,3	43,0	56,5	62,0	-	67,5	71,7

Source : Données du HCP

#### Mortalité des enfants de moins de 5 ans, ‰ (1962-2010)

1962	1980	1987	1994	2004	2010
207	129	92	68,5	44,5	34,3

Source : WDI

### Annexe 3.9 : Indicateurs du marché du travail

#### Evolution du taux d'activité de 1999 à 2013 (en % de la population âgée de 15-59 ans)

	Taux d'activité (en % de la population âgée de 15-59 ans)			Taux de chômage (en % de la population active occupée)		
	Urbain	Rural	Ensemble	Urbain	Rural	Ensemble
1999	48,1	63,1	54,5	22,0	5,4	13,8
2000	47,0	61,4	53,1	21,4	5,0	13,4
2001	46,0	58,9	51,4	19,5	4,5	12,3
2002	45,4	58,5	50,9	18,3	3,8	11,3
2003	45,9	61,0	52,3	19,3	3,4	11,5
2004	45,5	61,2	52,2	18,4	3,1	10,8
2005	44,9	60,7	51,5	18,4	3,6	11,1
2006	44,7	60,5	51,3	15,5	3,7	9,7
2007	44,9	59,7	51,0	15,4	3,8	9,8
2008	44,7	59,0	50,6	14,7	4,0	9,6
2009	44,0	58,4	49,9	13,8	4,0	9,1
2010	43,6	58,4	49,6	13,7	3,9	9,1
2011	43,3	58,0	49,2	13,4	3,9	8,9
2012	42,8	57,0	48,4	13,4	4,0	9,0
2013	42,4	57,5	48,3	14,0	3,8	9,2

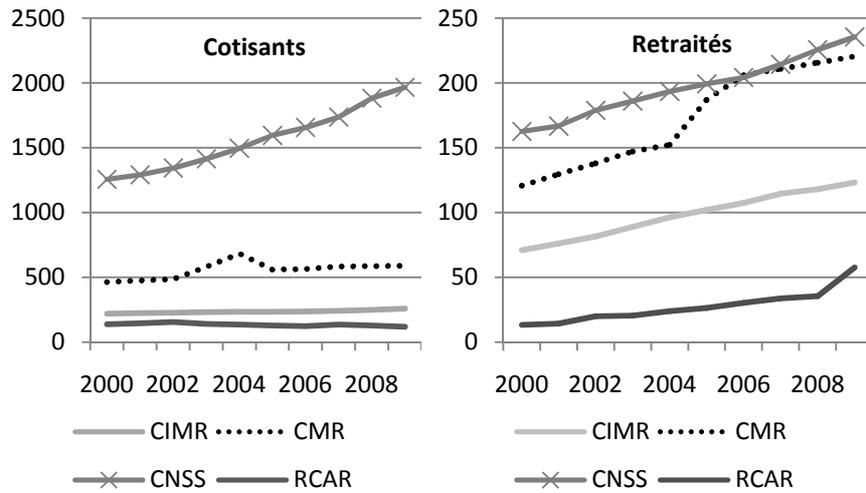
Source : Données du HCP

#### Evolution de la part d'emploi public de 1999 à 2013 (en % de l'emploi total)

	Public – Semi Public	Privé
1999	10,8	87,6
2000	10,3	88,0
2001	10,6	87,9
2002	10,1	88,7
2003	9,4	89,2
2004	9,0	89,7
2005	8,6	90,0
2006	9,8	88,9
2007	9,2	89,3
2008	9,0	89,6
2009	9,2	89,5
2010	8,5	90,2
2011	8,7	90,0
2012	9,1	89,5
2013	8,7	89,9

Source : Données du HCP

**Annexe 3.10 : Evolution du nombre de cotisants et de retraités entre 2000 et 2009 (en milliers)**



*Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur*

**Annexe 3.11 : Répartition des effectifs de la fonction publique par âge en 2012**

Tranche d'âge	Effectif	Part (en %)
25 et moins	15895	3,1
26-30	54756	10,5
31-35	66238	12,7
36-40	63332	12,1
41-45	63732	12,2
46-50	85975	16,5
<b>51-55</b>	107461	<b>20,6</b>
<b>56-60</b>	62390	<b>12,0</b>
<b>Plus de 60</b>	1774	<b>0,3</b>

*Source : Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration (2012)*

**Annexe 3.12 : Comparaison des taux de rendement implicite des différents régimes et du taux de rendement des réserves**

TRI par durée de cotisation (en années) <sup>a</sup>	CMR	CNSS	RCAR	CIMR
10	0	0	8,7	5,6
20	6,8	10,5	7,1	5,1
30	6	7,8	6,3	4,8
40	5,6	6,4	5,8	4,7
<b>Rendement des réserves (2003-2012)<sup>b</sup></b>	<b>5,13</b>	<b>3,75</b>	<b>5,19</b>	<b>9,64</b>

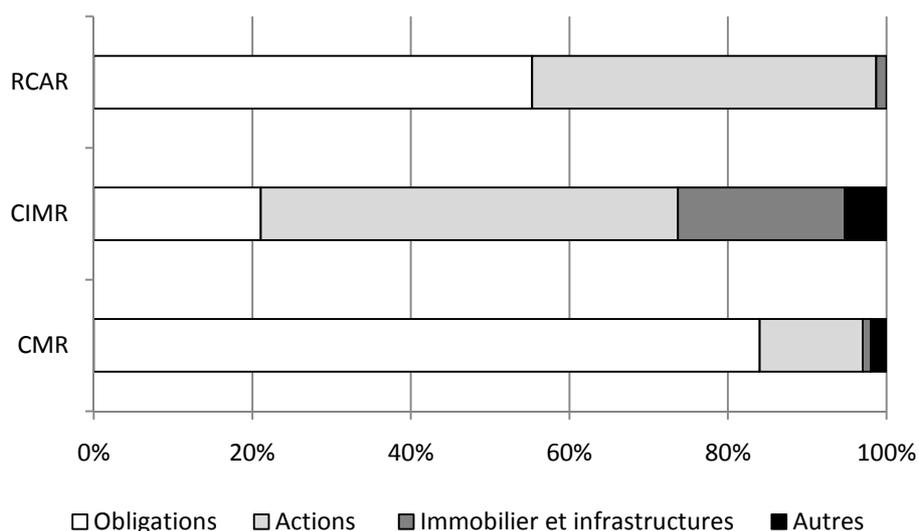
*Sources : <sup>a</sup>Actuarial 2010  
<sup>b</sup>Cour des comptes (2013)*

**Annexe 3.13 : Evolution du taux de croissance du PIB et des taux d'intérêts (2004-2013)**

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Taux de croissance du PIB</b>									
4,8	3	7,8	2,7	5,6	4,8	3,6	5	2,7	4,4
Moyenne : <b>4,78</b>					Moyenne : <b>4,1</b>				
<b>Taux d'intérêt des dépôts bancaires (1 an)</b>									
3,6	3,5	3,7	3,7	3,9	3,8	3,7	3,8	3,8	-
Moyenne : <b>3,68</b>					Moyenne : <b>3,77</b>				
<b>Taux d'intérêt des bons du Trésor (10 ans)</b>									
4,89	4,74	4,06	3,4	-	-	4,14	4,22	4,45	5,51
Moyenne : <b>4,27</b>					Moyenne : <b>4,58</b>				

*Sources : Données de la Banque mondiale et de la Banque Centrale (Maroc)*

**Annexe 3.14 : Placements des fonds de réserve des régimes de base par type d'actifs (2013)**



*Sources : Données des caisses et calculs de l'auteur*

**Annexe 3.15 : Projections du taux de croissance annuel moyen de la population par tranches d'âges, en % (2005-2050)**

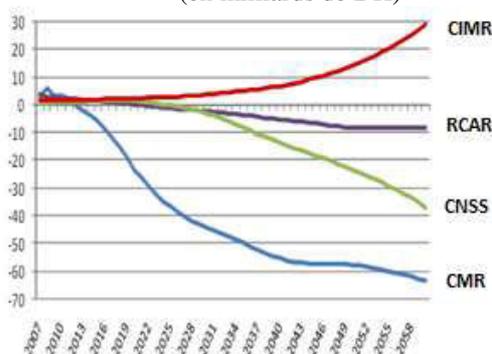
	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050
Population de 0-14 ans	-0,2	-0,63	-0,91	-0,28
Population de 15-59	1,04	0,66	0,32	-0,30
Population de 60 ans et plus	5,65	4,45	3,06	2,82
Population totale	1,09	0,80	0,50	0,32

Sources : HCP (2012) et calculs de l'auteur

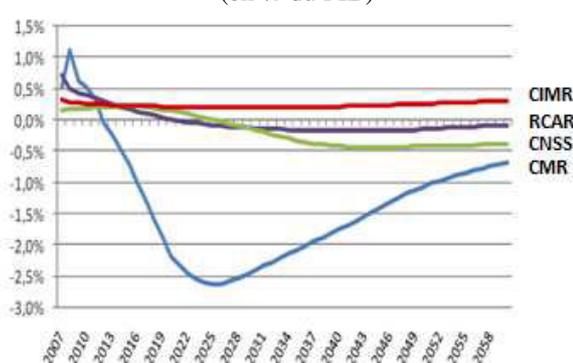
**Annexe 3.16 : Projections réalisées par Actuarial à l'horizon 2060**

**a. Projections d'évolution du solde total (technique+financier) par caisse**

(en milliards de DH)



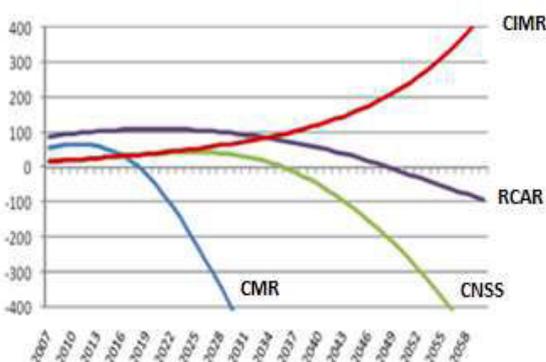
(en % du PIB)



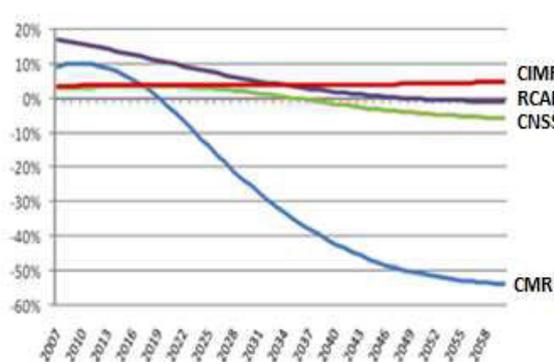
Source : Actuarial (2010b)

**b. Projections d'évolution des réserves par caisse**

(en milliards de DH)



(en % du PIB)



Source : Actuarial (2010b)

**c. Dates de premier déficit et d'épuisement des réserves**

	Sur la base des données de 2007 <sup>a</sup>		Sur la base des données de 2011 <sup>b</sup>	
	Premier déficit	Epuisement des réserves	Premier déficit	Epuisement des réserves
<b>CMR</b>	2012	2019	2014	2021
<b>RCAR</b>	2021	2049	2022	2042
<b>CNSS</b>	2026	2037	2021	2030
<b>CIMR</b>		Après 2060	2060	Après 2060

Sources : <sup>a</sup>Actuarial (2009b)

<sup>b</sup>Cour des comptes (2013)

**d. Taux de remplacement par régime et prévisions (carrières effectives)**

Régime	Sur salaire plafonné		Sur salaire déplafonné	
	TR 2008	TR 2045	TR 2008	TR 2045
CNSS	54%	49%	38%	35%
CNSS (dont départs sans droits) <sup>a</sup>	39%	22%	27%	15%
CIMR	-	-	12%	16%
CMR pensions civiles	-	-	83%	69%
RCAR	57%	37%	47%	30%

<sup>a</sup> il s'agit des affiliés qui n'ont pas totalisé 3240 jours de cotisation et qui ne reçoivent pas de pension

Source : Actuarial (2010b)

**Annexe 3.17 : Répartition des fonctionnaires par catégorie (2012)**

Catégories	Effectif	Part (en %)
Enseignants	263894	<b>50,60</b>
Administrateurs adjoints et techniciens	48712	9,34
Administrateurs	25823	4,95
Infirmiers et aides soignants	24993	4,79
Techniciens	21482	4,12
Fonctionnaires des bureaux d'ordre	14125	2,71
Médecins, Pharmaciens et Chirurgiens dentistes	10817	2,07
Ingénieurs et architectes	9926	1,91
Autres	101781	19,51

Source : Ministère de la fonction publique et de la modernisation de l'administration (2013)

**Annexe 3.18 : Différentes propositions de réforme structurelle du système de retraite**

**Proposition d'Actuarial (2010)**

	<b>Secteur public</b>	<b>Secteur privé</b>	<b>Indépendants</b>
	Fonctionnaires et contractuels du secteur public	Salariés du secteur privé	Travailleurs mobiles, exploitants agricoles et de la pêche, commerçants et artisans et professions libérales
Tranche 1 Plafond : 2*SMIG	Régime de base universel, par répartition et à cotisations <u>définies en points</u>		
Tranche 2 Plafond : 16* SMIG	Régime complémentaire et obligatoire au 1 <sup>er</sup> DH, à cotisations définies en points	Régime complémentaire, à cotisations définies en points et <u>obligatoire au 1<sup>er</sup> DH</u>	Dispositifs ou régimes collectifs facultatifs d'épargne retraite

Source : Actuarial (2010b)

**Proposition d'Actuarial modifiée par le BIT (2011)**

	<b>Secteur public</b>	<b>Secteur privé</b>	<b>Indépendants</b>
	Fonctionnaires et contractuels du secteur public	Salariés du secteur privé	Travailleurs mobiles, exploitants agricoles et de la pêche, commerçants et artisans et professions libérales
Tranche 1 Plafond : 2*SMIG	Régime de base universel, par répartition et à <u>prestations définies</u>		
Tranche 2 Plafond : 16* SMIG	Régime complémentaire et obligatoire au 1 <sup>er</sup> DH, à cotisations définies en points	Régime complémentaire, à cotisations définies en points et <u>obligatoire au 1<sup>er</sup> DH si consensus social.</u> Sinon, dispositifs ou régimes collectifs facultatifs d'épargne retraite	Dispositifs ou régimes collectifs facultatifs d'épargne retraite

Source : BIT (2011)

**Organisation retenue par la commission nationale (Janvier 2013)**

	<b>Secteur public</b>	<b>Secteur privé</b>	<b>Indépendants</b>
	Fonctionnaires et contractuels du secteur public	Salariés du secteur privé	Travailleurs mobiles, exploitants agricoles et de la pêche, commerçants et artisans et professions libérales
Tranche 1	Régime de base, par répartition et à prestations définies	Régime de base par répartition et à prestations définies	
Tranche 2		Régime complémentaire, <u>facultatif ou obligatoire</u> (à déterminer dans le cadre du débat avec les partenaires sociaux)	Régimes complémentaires et facultatifs ; collectifs ou individuels, par capitalisation
Tranche 3	Régime complémentaire et obligatoire <u>par capitalisation</u>		

*Source : Auteur, à partir des informations collectées au Ministère des Finances (DAPS)*

### **Annexe 3.19 : Présentation détaillée des règles de fonctionnement des régimes de retraite de base et des régimes complémentaires au Maroc**

#### **A. Régimes des salariés du secteur privé**

Les salariés du secteur privé formel sont obligatoirement affiliés à la CNSS qui gère le régime général de base. Ils sont également, lorsque leur employeur le décide, affiliés à la CIMR qui gère le régime complémentaire.

#### **Régime de base (CNSS)**

##### *Actifs concernés*

La CNSS couvre les salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des professions libérales, de l'artisanat, de l'agriculture, de la pêche, des associations, des coopératives et des syndicats ainsi que les travailleurs temporaires du secteur privé<sup>125</sup>, les employés d'immeuble et les marins pêcheurs salariés. L'adhésion au régime est obligatoire pour les entreprises et leurs salariés. Depuis 2004, un salarié qui a perdu son emploi peut continuer à s'assurer volontairement à condition qu'il ait totalisé 1080 jours d'affiliation (un peu plus de 3 ans). Ce régime couvre 76% des actifs qui cotisent au système de retraite et 54% des retraités.

##### *Mode de financement*

Le régime de la CNSS est financé par répartition provisionnée. Les pensions sont financées conjointement par des cotisations patronales et salariales assises sur des salaires plafonnés. Le taux de cotisation est de 11,89% du salaire plafonné à 6000DH<sup>126</sup>/mois ce qui équivaut, en 2013 à 2,57 fois le salaire minimum (SMIG). Est pris en compte l'ensemble des rémunérations y compris les indemnités, les primes et autres avantages<sup>127</sup>. La répartition entre cotisations patronales et cotisations salariales est de 2/3-1/3.

Le régime de la CNSS est basé sur le principe de la prime échelonnée : les taux de cotisation sont fixés de manière à assurer l'équilibre sur une période minimale de 5 ans. Un réajustement des taux de cotisation a lieu, en principe, dès que cet équilibre n'est plus assuré.

---

<sup>125</sup> La couverture des travailleurs temporaires est prévue par le Dahir (décret royal), mais le texte d'application n'a jamais été élaboré.

<sup>126</sup> Les données financières dans ce chapitre sont exprimées en Dirhams Marocains (DH). 1DH = 0,09 euros = 0,12 \$US.

<sup>127</sup> Pour les marins pêcheurs, la cotisation est assise sur les recettes brutes du bateau de pêche et le taux est fixé par décret.

Un fonds de réserve est alimenté par l'excédent des recettes sur les dépenses de la branche vieillesse et par le produit des placements. Il doit garantir le règlement des pensions sur une période minimale de 5 ans. Aucun prélèvement ne peut être effectué sur ces fonds.

Depuis 1993 et en vertu de la loi, les réserves doivent être déposées à la Caisse de Dépôt (CDG) qui les rémunère à des taux négociés chaque année auprès d'elle par les ministres de tutelle (ministre des finances et ministre de l'emploi).

### ***Mode de calcul des cotisations et des prestations***

L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans à condition d'avoir totalisé 3240 jours de cotisations (soit 10 ans, 4 mois et 16 jours car un mois est comptabilisé comme 26 jours d'activité). Si l'assuré ayant atteint l'âge de 60 ans n'a pas totalisé les 3240 jours, il peut rester en activité jusqu'à ce qu'il remplisse cette condition. L'âge légal est de 55 ans pour les ouvriers ayant travaillé dans les mines pendant au moins 5 ans.

Le régime est à prestations définies. Le salarié qui a cotisé pendant la durée requise, reçoit à la retraite, une pension égale à 50% de la moyenne des salaires perçus au cours des 96 mois (8 ans) précédant le départ à la retraite, majorée de 1% de la même assiette pour chaque période de 216 jours supplémentaire, dans la limite de 70% :

$$\text{Pension} = \text{sal aire moyen des 8 dernières années} * \left[ 0,5 + 0,01 \frac{\text{durée de cotisation (en jours)} - 3240}{216} \right]$$

Ainsi, un salarié qui a cotisé un peu plus de 10 ans (3240 jours) reçoit une pension égale à 50% de la moyenne des salaires des 8 dernières années. Un salarié qui a cotisé 20 ans (6240 jours) reçoit une pension égale à 63% du salaire de référence. A partir d'une durée de cotisation de 7560 jours (c'est-à-dire 24 ans 2 mois et 20 jours) la pension sera égale à 70% du salaire de référence quelle que soit sa durée de cotisation.

### ***Mécanismes de redistribution***

Le régime de la CNSS prévoit, depuis 1996, une pension minimale forfaitaire aux affiliés ayant totalisé les 3240 jours de cotisation. Cette pension a été revalorisée deux fois depuis sa création, par décret (passant de 500 à 600DH en 2008 et à 1000DH en 2011).

Un salarié qui n'a pas atteint la durée de cotisation requise ne reçoit ni pension viagère ni pécule.

### ***Pensions de réversion***

Lorsqu'un retraité ou un assuré ayant totalisé les 3240 jours décède, des pensions de réversion sont versées au conjoint ou au(x) conjointe(s) ainsi qu'aux enfants âgés de moins de 16 ans (18 ans s'ils sont en apprentissage, 21 ans s'ils poursuivent leurs études, à vie s'ils souffrent d'un handicap).

Le conjoint survivant reçoit la moitié de la pension de retraite du défunt et les enfants reçoivent l'autre moitié. Si le conjoint survivant est retraité de la même caisse, il ne reçoit que la pension la plus élevée des deux.

### ***Revalorisation***

Les pensions de retraite et de réversion sont revalorisées par décret, sur proposition des ministres des finances et de l'emploi, lorsqu'ils jugent que l'écart entre les salaires des actifs et les salaires sur la base desquels ont été liquidées les pensions, le justifie. Depuis la création du régime, il y a eu 4 décrets de revalorisation des pensions (1979, 1993, 2002 et 2007).

### **Régime complémentaire (CIMR)**

#### ***Actifs concernés***

L'adhésion des entreprises à la CIMR est facultative mais à partir du moment où une entreprise est adhérente, ses salariés y sont obligatoirement affiliés. Cette caisse est gérée par une association patronale.

#### ***Mode de financement***

Le régime de la CIMR est un régime par points, financé depuis 2003 par répartition provisionnée.

Les pensions sont financées par des cotisations patronales et salariales assises sur les salaires bruts en incluant tous les éléments de rémunération (les primes, les heures supplémentaires, les participations aux bénéfices, etc.).

Chaque entreprise choisit les taux de cotisations salariales et patronales qu'elles souhaitent appliquer. Elle peut aussi choisir de définir des catégories de salariés et de leur appliquer des taux différents.

Les options sont les suivantes :

- soit l'entreprise choisit, pour chacune des parts patronale et salariale, un taux parmi les 12 proposés (compris entre 3% et 10%), et l'applique à l'intégralité du salaire
- soit l'entreprise choisit d'appliquer pour chacune des deux parts, un taux réduit de 0% ou 3% à la première tranche de la CNSS (6000DH) et un taux plus élevé à la tranche supérieure, à

choisir parmi 11 taux compris entre 3% et 12%. Le taux de 0% sur la première tranche est réservé aux entreprises de moins de 50 salariés.

Après paiement des prestations et couverture des frais de gestion, l'excédent est affecté à un fonds de réserve. Les décisions quant au placement de ce fonds de réserve reviennent au Conseil d'Administration de l'association qui gère la CIMR.

### ***Mode de calcul des cotisations et des prestations***

L'âge de départ à la retraite est fixé à 60 ans et la durée minimale de cotisation à 5 ans. Le régime de la CIMR est un régime par points. Les salariés accumulent chaque année un certain nombre de points selon la formule suivante :

$$P_n = C_n * \frac{0,1667}{SR_n} * a$$

où  $P_n$  est le nombre de point acquis l'année  $n$ ,

$C_n$  le montant des cotisations de l'année  $n$ ,

$SR_n$  le salaire de référence du régime de l'année  $n$

et  $a$  le coefficient d'anticipation ou de prorogation pour ceux qui partent avant ou après 60 ans

Le salaire de référence est fixé à 1DH en 1967 et il est recalculé chaque année selon la formule :

$$\text{Salaire de référence année } n = \frac{\text{Salaire global moyen année } n}{\text{Salaire global moyen année } n-1} * \text{Salaire de référence année } n-1$$

Ce salaire de référence permet donc de tenir compte de la croissance des salaires.

Au moment de la liquidation de la retraite, le nombre total de points acquis est multiplié par la valeur du point. La valeur du point est fixée à 11,64 DH jusqu'en 2011 puis est calculée selon la formule :

$$VPL_n = VPL_{n-1} * \frac{SR_{n-1}}{SR_{n-2}}$$

Où  $VPL_n$  est la valeur du point à la liquidation appliqué à partir de l'année  $n$

et  $SR_{n-1}$  est le salaire de référence de l'année  $n-1$

Si au moment de la liquidation, le nombre de points est inférieur à 150, la caisse peut procéder à un versement unique. L'affilié peut faire une demande de versement unique si le nombre de points accumulés est compris entre 150 et 200.

### ***Pensions de réversion***

En cas de décès d'un retraité ou d'un assuré qui a totalisé les 5 ans requis, le conjoint reçoit la moitié de la pension à partir de l'âge de 60 ans si c'est un homme, de 50 ans si c'est une femme et quel que

soit son âge si elle ou il a un enfant de moins de 18 ans. Les enfants de moins de 18 ans reçoivent en plus 20% de la pension.

## **B. Régimes des salariés titulaires du secteur public**

Les salariés du secteur public sont obligatoirement affiliés au régime de base géré par la CMR et ont la possibilité d'adhérer à un régime facultatif (*Attakmili*), également géré par la CMR.

### **Régime de base (CMR)**

#### ***Actifs concernés***

Le régime public de la CMR est obligatoire pour trois catégories de salariés : le personnel civil et militaire de l'Etat ; les agents titulaires et stagiaires des collectivités locales ; le personnel des établissements publics. Le régime de la CMR couvre 19% des actifs cotisants et 32% des retraités.

#### ***Mode de financement***

Le régime de la CMR est financé par répartition provisionnée.

Pour les pensions civiles, le taux de cotisations est fixé à 20% du salaire de base constitué du traitement de base, de l'indemnité de résidence et des primes et autres indemnités. Le taux de cotisation est réparti à parts égales entre les salariés et l'Etat employeur.

Pour les pensions militaires, le taux de cotisations salariales est fixé à 10% et le taux de cotisations patronales à 20%.

Le régime repose sur le principe de la prime échelonnée qui fixe un taux de cotisation d'équilibre pour une période minimale de 10 ans. Depuis 1996, la loi impose à la CMR de constituer un fonds de réserve alimenté par l'excédent annuel et les produits financiers et sur lequel aucun prélèvement ne peut être fait pour couvrir les dépenses courantes. Il doit, à tout moment, être au moins égal à deux fois la moyenne des dépenses des trois derniers exercices. Lorsque ce minimum est atteint, des mesures de réajustement sont prises, en principe, pour rééquilibrer les ressources et charges sur la période minimale de 10 ans.

Le placement des fonds de réserves est réglementé de la manière suivante :

- au moins 80% des ressources sont placées en valeurs de l'Etat
- les actions et obligations cotées en Bourse ne peuvent dépasser 5% des placements
- les actions de SICAV, parts de FCP, certificats de dépôts et bons des sociétés de financement ne peuvent dépasser 10%

- les actifs immobiliers ne peuvent dépasser 5% des emplois, et leur acquisition est soumise à autorisation du ministre des finances.

En plus de ces limitations, d'autres restrictions visant à diversifier le risque sont imposées : mis à part les titres publics,

- les placements en valeurs d'un même émetteur ne peuvent dépasser 10%
- les fonds ne peuvent détenir plus de 10% d'une même catégorie de valeurs émises par un même émetteur

### ***Mode de calcul des cotisations et des prestations***

L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans pour les fonctionnaires civils (à 65 ans pour les professeurs universitaires et 66 ans pour les magistrats). Les affiliés peuvent partir de manière anticipée dès lors qu'ils ont totalisé 30 ans de cotisations. Les femmes ayant cotisé pendant 15 ans et les hommes ayant cotisé pendant 21 ans peuvent demander un départ anticipé qui peut leur être accordé ou non par l'administration<sup>128</sup>.

Pour les militaires, l'âge légal de départ dépend du grade (allant de 45 ans pour les hommes de troupe à 65 ans pour les officiers généraux).

Le régime est contributif et à prestations définies.

La pension est calculée comme suit :

$$\text{Pension} = \text{dernier salaire de base} * \text{nombre d'années de cotisation} * 2,5\%$$

Le maximum d'annuités liquidables est fixé à 40 ans de telle sorte que la pension ne dépasse pas le dernier salaire. La pension après impôts sur le revenu ne peut pas non plus être supérieure au dernier salaire net d'impôts de l'affilié<sup>129</sup>. Le taux d'annuité est réduit à 2% pour ceux qui ont choisi un départ anticipé.

### ***Mécanismes de redistribution***

La pension minimale garantie est de 1000 DH pour les affiliés ayant totalisé 5 ans de cotisation.

### ***Pensions de réversion***

Lorsqu'un affilié, retraité ou actif décède, une pension de réversion est versée au conjoint survivant, quel que soit son âge si c'est une femme et à partir de 60 ans si c'est un homme. Cette pension est égale à 50% de la pension de retraite du défunt. Les enfants de moins de 16 ans ou 21 ans s'ils

<sup>128</sup> Cette autorisation est octroyée dans la limite d'un contingent de 15% de l'effectif budgétaire de chaque catégorie définie par l'administration.

<sup>129</sup> L'impôt sur les revenus salariaux est prélevé à la source.

poursuivent des études, reçoivent 50% de la pension de retraite, répartie à parts égales entre eux. Ils reçoivent l'intégralité de la pension si l'autre parent est également décédé.

### ***Revalorisation***

Les pensions sont indexées sur l'évolution de la partie traitement de base des salaires bruts.

### **Régime complémentaire (*Attakmili*)**

#### ***Actifs concernés***

Fin 2005, la CMR lance un régime de retraite facultatif, « *Attakmili* » qui s'adresse à ses affiliés de moins de 60 ans.

#### ***Mode de calcul des cotisations et prestations***

Le financement se fait par cotisations mensuelles des affiliés selon leurs préférences.

Ils peuvent ainsi choisir entre une cotisation forfaitaire (d'un minimum de 50DH et qui doit être multiple de 50) ou un pourcentage (nombre entier) du salaire brut. Ils peuvent, en plus de ces cotisations, choisir à tout moment d'effectuer des versements ponctuels d'un montant minimum de 1000 DH. Ils peuvent enfin choisir d'interrompre les versements et de les reprendre.

Les cotisations et les versements exceptionnels sont inscrits dans un livret individuel. Une fois la retraite liquidée, les affiliés peuvent choisir de recevoir : soit le versement intégral de leur épargne augmentée du produit des placements, soit une rente pendant une durée fixée par l'affilié, soit une combinaison de ces deux options ou enfin une rente viagère (en transférant le capital accumulé à une compagnie d'assurances).

#### ***Mode de financement***

Pour le régime complémentaire de la CMR (*Attakmili*), géré en capitalisation, l'ensemble des montants inscrits aux livrets individuels est affecté à un fonds auquel s'appliquent, en matière de placement, les mêmes restrictions que pour le fonds de réserve de la CMR.

Les frais de gestion sont fixés par le ministre des finances après avis du conseil d'administration de la caisse.

## C. Régimes des autres salariés du secteur public

Le RCAR est constitué d'un régime de base obligatoire et d'un régime complémentaire facultatif. Les régimes d'entreprises publiques y ont été progressivement intégrés.

### Régime de base (RCAR)

#### *Actifs concernés*

Il couvre deux catégories de salariés : les contractuels de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics soumis au contrôle financier de l'Etat<sup>130</sup>. Cela représente 5% des actifs cotisants et 13% des retraités.

#### *Mode de financement*

Le financement du RCAR est mixte, 1/3 par répartition provisionnée et 2/3 par capitalisation, mais c'est un régime à prestations définies, la capitalisation est collective et les pensions ne dépendent pas de la performance de la capitalisation car elle fonctionne à taux de rendement administré.

Le taux de cotisation est de 18% du salaire total, plafonné à 4 fois le salaire moyen du régime.

Le taux de cotisations salariales est fixe, égal à 6% et le taux de cotisations patronales comporte une part fixe, égale à 6% et une part variable. Les parts fixes salariale et patronale, sont transférés à un fonds de vieillesse et capitalisées. La part patronale variable sert au financement de la répartition. Le taux de cotisation est de 6%<sup>131</sup> depuis la création du régime mais peut être modifié pour rétablir l'équilibre.

Les 2/3 des cotisations sont donc affectées à la capitalisation qui est une capitalisation « administrée ». Le fonds de vieillesse est géré par la CDG qui effectue les placements et rémunère le fonds à taux fixe de 4,75%/an. Les placements sont obligatoirement effectués dans les valeurs suivantes, sans quotas : obligations d'Etat, valeurs cotées à la Bourse de Casablanca, actions de SICAV (agrées par le ministère des finances) et terrains et immeubles urbains bâtis situés dans les communes urbaines.

#### *Mode de calcul des pensions*

L'âge de départ à la retraite est fixé à 60 ans. Le régime est contributif et à prestations définies. L'ouverture des droits est conditionnée par une durée minimale de cotisation de 3 ans.

---

<sup>130</sup> Etablissements publics, entreprises concessionnaires de services publics et autres organismes bénéficiant d'un concours financier de l'Etat ou d'autres collectivités publiques

<sup>131</sup> Majoré de 20% pour les emplois classés « actifs ».

La durée normale de cotisation est fixée à 30 ans. Un affilié qui cotise 30 ans reçoit une pension égale à 60% de son salaire moyen de carrière, ce taux est augmenté de 2 points pour chaque année de cotisation supplémentaire. La durée totale de cotisation ne peut dépasser 45 ans :

$$\text{Pension} = \text{SMCR} * [0,6+0,02(\text{nombre d'années de cotisation}-30)]$$

Où SMCR est le salaire moyen de carrière revalorisé qui correspond à la moyenne de tous les salaires soumis à cotisation, revalorisés à la date de liquidation de la pension.

L'affilié qui a cotisé pendant une durée de 3 à 30 ans reçoit une pension égale à 2% du SMCR multiplié par le nombre d'années de cotisation. La pension ne peut être inférieure au minimum garanti fixé à 1000 DH. L'affilié qui part en retraite sans avoir totalisé les 3 ans n'est pas éligible au minimum garanti et reçoit un pécule qui correspond au total des cotisations gérées par capitalisation, rémunérées à 4,75%.

Le ou les conjoints survivants reçoivent une pension de réversion égale à 50% de la pension du défunt et les enfants de moins de 16 ans (ou de 21 ans s'ils sont étudiants), reçoivent une pension égale à 50%, réparti à parts égales entre eux.

Les pensions de retraite et de réversion sont indexées sur le salaire moyen annuel des actifs du régime.

### **Régime complémentaire (RC/RCAR)**

#### ***Actifs concernés***

Ce régime complémentaire du RCAR s'adresse aux affiliés dont le salaire dépasse le plafond. L'adhésion est facultative pour l'employeur, mais une fois qu'il a adhéré, il doit en faire bénéficier tous ses employés dont le salaire dépasse le plafond.

#### ***Mode de financement***

La cotisation est de 6% de la tranche de salaire supérieure au plafond, supportée à parts égales par l'employeur et le salarié.

Comme pour le régime de base, le financement est mixte : les cotisations salariales (3%) sont gérées en capitalisation, affectées à un livret individuel ; et les contributions patronales (3%) affectées à un fonds géré par répartition.

#### ***Mode de calcul des prestations et des cotisations***

L'âge légal de liquidation de la retraite est de 60 ans.

Les cotisations salariales et les contributions patronales sont converties en points et inscrits aux livrets individuels des affiliés. Le nombre de points se calcule, comme pour le régime de la CIMR, en divisant le montant des cotisations de l'année par le salaire de référence :

$$\text{Nombre de points} = \text{Total des cotisations} / \text{Salaire de référence}$$

La valeur du salaire de référence est déterminée chaque année en fonction de l'évolution du salaire global moyen de l'ensemble des affiliés :

$$\text{Salaire de référence année } n = \frac{\text{Salaire global moyen année } n}{\text{Salaire global moyen année } n-1} * \text{Salaire de référence année } n-1$$

Le montant de la pension est alors égal au total des points acquis multiplié par la valeur du point en vigueur à la liquidation. La valeur du point de retraite est fixée chaque année par le régime.

L'ouverture des droits est conditionnée par un minimum de 1000 points acquis. Si le nombre de points est inférieur, l'affilié ou ses ayants-droits reçoivent un pécule d'un montant calculé en multipliant le nombre de points par le salaire de référence de l'année en cours.

## BIBLIOGRAPHIE

**Actuaria, (2008)**, « Rapport sur les enjeux et contraintes de la réforme », *Rapport proposé à la Commission technique, 28 novembre*

**Actuaria, (2009a)**, « Pré-identification du système cible et de ses variantes », *Rapport proposé à la Commission technique, 1<sup>er</sup> mai*

**Actuaria, (2009b)**, « Rapport de fin de volet 1, Partie 1/2 : Etude du statu quo », *Rapport proposé à la Commission technique, 30 septembre*

**Actuaria, (2009c)**, « Rapport de fin de volet 1, Partie 2/2 : Analyse des paramètres des régimes », *Rapport proposé à la Commission technique, 30 septembre*

**Actuaria, (2009d)**, « Rapport de fin de volet 2 : Définition du système cible » *Rapport proposé à la Commission technique, 1<sup>er</sup> décembre*

**Actuaria, (2010a)**, « Rapport de fin de volet 3 : Développement des trois variantes de réforme du CPS », *Rapport proposé à la Commission technique, 13 avril*

**Actuaria, (2010b)**, « Rapport final de l'étude, synthèse des travaux », *Rapport proposé à la Commission technique, 2 août*

**Banque mondiale, (2012)**, « Ciblage et protection sociale, Note d'orientation stratégique », *Groupe secteurs sociaux, Moyen-Orient et Afrique du Nord*

**Benosmane K., (2005)**, « Le programme de départ volontaire de la fonction publique marocaine », *Document de travail, Ecole Nationale d'Administration, Rabat (Maroc)*

**BIT, (2011)**, « Rapport au gouvernement. Révision d'une série de rapports concernant la réalisation d'une étude sur la réforme des retraites », *Département de la sécurité sociale, Bureau régional de l'OIT (Alger)*

**CSEA-Comité de suivi des études actuarielles, (2002)**, « Scénarios de réforme pour le système de retraite marocain », *Direction des assurances et de la prévoyance sociale. Ministère de l'économie, des finances, de la privatisation et du tourisme. Royaume du Maroc*

**Cour des comptes, (2013)**, « Rapport sur le Système de retraite au Maroc. Diagnostic et propositions de réformes », *Cour des comptes, Royaume du Maroc*

**Dupuis J.-M., El Moudden C., Petron A., (2008)**, « Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse », *Rapport pour la MIRE, Ministère du Travail, des Relations Sociales et de la Solidarité*

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

**Haut Commissariat au Plan, (2005)**, « Prospective 2030. Changement démographique et ses répercussions à long terme sur les charges de protection sociale : Cas des retraites », *HCP*

**HCP-Haut Commissariat au Plan, (2012)**, « La soutenabilité du système de retraite au Maroc. Analyse à l'aide d'un modèle d'équilibre général à générations imbriquées », *HCP, Royaume du Maroc*

**KPMG, (2006)**, « Etude relative à l'évaluation de l'opération départ volontaire de la fonction publique », *KPMG*

**Ministère de la Fonction Publique et de la Modernisation de l'Administration, (2013)**, « Rapport sur les Ressources Humaines dans la Fonction Publique », *Royaume du Maroc*

**Ministère de l'Economie et des Finances, (2013)**, « Rapport sur les Ressources Humaines accompagnant le projet de Loi de Finances 2013 », *Royaume du Maroc*

**Robalino D., (2005)**, « Pensions in the Middle East and North Africa. Time for Change », *The World Bank*

## **Chapitre 4 :**

# **L'emploi informel et l'extension de la couverture retraite**

## Introduction

Les pays en développement (PED) ont en commun que la majorité de leur population active est dans l'emploi informel. Cela signifie que la majorité de la population ne cotise pas au système de retraite en place et ne perçoit pas de pension une fois arrivée à l'âge de la retraite. Certains occupent un emploi informel pendant toute leur durée d'activité, d'autres finissent par intégrer le marché du travail formel après quelques années d'activité ou alternent périodes de chômage, d'emploi formel et d'emploi informel. Ceux-là sont affiliés au système de retraite mais leur durée de cotisation ne sera pas suffisamment longue pour leur ouvrir le droit à une pension suffisante. Certains recevront des pensions faibles, d'autres ne recevront pas de pension du tout. Discuter des options de réforme des systèmes de retraite dans les PED doit nécessairement passer par une analyse de l'emploi informel. Il s'agit de comprendre les causes de cet emploi informel et les caractéristiques des travailleurs informels. L'extension de la couverture retraite ne peut se faire de la même manière selon que l'on ait affaire à des vendeurs ambulants, à des agriculteurs, à des employés de maison, à des salariés de grandes entreprises, à des riches commerçants ou à des travailleurs familiaux non rémunérés.

La question de la couverture des travailleurs informels commence à se poser sérieusement au début des années 2000 lorsque l'on constate que l'informalité ne régresse pas dans la plupart des PED ni même dans les pays émergents, en dépit d'une croissance soutenue. La stratégie de la Banque mondiale selon laquelle les réformes de passage à la capitalisation, la réduction des cotisations patronales (Holzmann, 2000 et Holzmann et Hinz, 2005) et la flexibilisation du marché du travail (de Soto, 1989) suppriment les incitations à l'évasion vers l'informel et conduisent spontanément à une formalisation de l'emploi, ne fonctionne pas. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, cette stratégie a été encouragée dans plusieurs pays d'Amérique latine mais n'a conduit ni à une formalisation de l'emploi, ni à une augmentation du taux de couverture retraite de la population active. Deux conclusions peuvent être tirées de ce bilan :

- le problème d'emploi informel n'est pas uniquement lié au poids des cotisations
- des solutions pour la couverture des travailleurs informels doivent être envisagées parallèlement à la réforme des systèmes en vigueur et non pas plusieurs années (voire décennies) après.

En 2002, à l'occasion de sa Conférence Internationale sur le Travail (CIT), l'OIT publie un rapport sur le travail décent et l'économie informelle (OIT, 2002) et pose la question de la protection sociale des travailleurs non couverts qui représentent la grande majorité de la population active des PED. Progressivement, différentes institutions s'intéressent à la question, certains gouvernements des PED aussi, ainsi que des candidats aux élections qui en font un point important dans leur programme de

campagne<sup>132</sup>. La prise de conscience est forte. Avec la crise de 2008, l'intérêt pour la protection sociale comme moyen de lutte contre la pauvreté grandit, et lors de la CIT de 2012, il y a consensus autour du fait que la sécurité sociale est un stabilisateur économique fondamental en période de contraction de l'économie. Les pays s'engagent à adopter le « socle de protection sociale » (recommandation 202).

On assiste donc peut être à un changement de paradigme par rapport aux stratégies qui prévalaient depuis plusieurs décennies. L'OIT retrouve un écho auprès des gouvernements, la Banque mondiale « suit » et s'intéresse à son tour à la question en admettant que les réformes en deux temps, d'abord formaliser puis couvrir n'ont pas fait leurs preuves et qu'il faut, pour certains segments, chercher à couvrir sans passer par une formalisation préalable. Cette nouvelle vision est exposée par la Banque mondiale dans son rapport « Resilience, Equity and Opportunity » (Banque mondiale, 2012a).

L'OCDE adhère également à cette approche, qualifiant l'emploi informel dans les PED de « normalité indépassable » (Jütting et Laiglesia, 2009) et plaidant pour une stratégie à trois volets.

Comment en est-on arrivé à ce constat ? Pourquoi l'emploi informel est-il la forme dominante d'emploi dans les PED ? Pourquoi les PED n'arrivent-ils pas à formaliser leur marché du travail comme ont réussi à le faire les pays industrialisés ? Les Etats doivent-ils réellement renoncer aux politiques publiques visant la formalisation et composer avec l'emploi informel en mettant en place des mécanismes de couverture retraite adaptés ?

Répondre à ces questions en prenant l'emploi informel dans son ensemble n'a aucun sens. L'emploi informel est hétérogène, il faut donc appréhender le marché du travail informel par segments et selon que l'informalité est choisie ou subie pour ensuite envisager des stratégies de couverture différentes et adaptées à chaque segment.

Ce chapitre est divisé en trois sections. La première vise, à travers une revue de la littérature, à caractériser l'emploi informel en le définissant et en analysant les causes qui l'alimentent et le coût macroéconomique qu'il constitue pour les pays concernés. Elle fait également un rapide état des lieux de l'emploi informel dans le monde et de son évolution. La deuxième section traite plus spécifiquement du Maroc. Elle vise à identifier les caractéristiques et les déterminants de l'emploi informel au Maroc à partir des données microéconomiques, dans le but notamment de démontrer que les options de réforme jusque là envisagées pour étendre la couverture sont insuffisantes. Dans la troisième section, nous analysons la stratégie de développement du Maroc, l'évolution de son marché du travail ainsi que les politiques de l'emploi menées afin de montrer qu'en l'état actuel des choses, l'emploi informel ne reculera pas et qu'il faudrait donc envisager d'autres solutions de couverture, en dehors du cadre du système de retraite existant.

---

<sup>132</sup> Chili en 2006, Maroc en 2011, Kenya en 2013, Equateur en 2013 etc.

## **I- Les PED peuvent-ils formaliser leur économie ? Une revue de la littérature**

### **1. Caractérisation de l'informel : les définitions et les facteurs explicatifs**

Le terme « informel » a été utilisé pour la première fois dans les années 1970 (Hart, 1973) et repris aussitôt par le BIT qui pointe l'informalité comme l'explication à l'écart entre le nombre d'actifs occupés officiellement et de chômeurs recensés d'une part, et la population active totale d'autre part.

Dans la littérature et les études consacrées au sujet, il n'y a pas de consensus quant à la définition de ce que l'on regroupe sous le terme « informel ».

De Soto (1989) définit l'économie informelle selon le critère juridique, comme étant l'ensemble des entreprises, des travailleurs et des activités qui opèrent en dehors du cadre légal et réglementaire.

Le cadre légal et réglementaire fait référence à l'enregistrement auprès de l'administration fiscale, au respect du droit du travail et à l'enregistrement auprès des organismes de sécurité sociale ainsi qu'à l'application des normes environnementales, d'hygiène et de sécurité. L'économie informelle n'inclut pas les activités illicites.

Cette définition rend néanmoins difficile la délimitation de ce qui relève de l'informel car les agents économiques peuvent très bien respecter certaines règles et se soustraire à d'autres. Une entreprise ou un travailleur indépendant par exemple, peut opérer en dehors du cadre légal au regard du droit du travail tout en étant formel du point de vue de l'administration fiscale. Les contours de l'informel sont flous, ce qui fait que les travaux empiriques et modèles théoriques se basent souvent sur un seul critère (Loayza, 1996). Il n'y a pas de dichotomie formel/informel mais plusieurs degrés d'informalité.

La définition de De Soto est proche de celle retenue par l'OIT qui considère que l'économie informelle « fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles » (OIT, 2002).

L'OIT<sup>133</sup> insiste néanmoins sur la distinction entre le « secteur informel » et « l'emploi informel », entre les entreprises et les personnes. On a d'une part, l'ensemble des unités non-enregistrées et échappant au contrôle de l'administration fiscale que l'on regroupe sous l'appellation de « secteur informel » et d'autre part, l'ensemble des actifs occupés non-enregistrés auprès des organismes de sécurité sociale qui composent l'« emploi informel » (OIT, 2003 et Hussmans 2004).

---

<sup>133</sup> A l'occasion de la 17<sup>e</sup> Conférence Internationale des Statisticiens du Travail (2003)

Secteur formel		Secteur informel	Ménages	
Emploi formel	Emploi informel	Emploi informel	Emploi informel	Emploi formel

Economie formelle       Economie informelle

Comme le montre la figure ci-dessus, tous les employés du secteur informel sont nécessairement dans l'emploi informel, mais ils ne constituent qu'une partie de l'emploi informel total. Tenir compte uniquement de l'emploi informel dans le secteur informel (EISI) ne permet pas de saisir toute l'ampleur du phénomène car ne prend pas en considération l'emploi informel dans les unités formelles (EISF) et l'emploi informel par les ménages.

Cette définition de l'OIT sert, depuis 2003, de base de travail commune pour la mesure de l'emploi informel par les différents pays membres.

Dans la suite de ce travail, nous étudierons l'informalité de l'emploi en retenant comme critère de définition, la non-affiliation aux organismes de sécurité sociale et nous traiterons de l'ensemble de l'emploi informel, à la fois dans le secteur formel et dans le secteur informel.

### ***L'hétérogénéité de l'emploi informel***

D'après les estimations de la Banque mondiale (MacKellar, 2009), l'emploi informel non-agricole représente une part de la population active allant de 55% en Amérique latine à 80% en Afrique et dans certains pays d'Asie. Son existence est principalement liée au fait que le secteur formel ne crée pas suffisamment d'emplois pour absorber l'ensemble des nouveaux arrivants sur le marché du travail ; (Loayza et al., 2009 ; Cling et al., 2012 ; Banerjee et Duflo, 2011) et l'absence de revenus du chômage ou de minima sociaux dans la plupart des PED contraint ceux qui ne trouvent pas d'emploi formel, à occuper un emploi informel (Maurizio, 2012). Mais les travailleurs informels ne forment pas un ensemble homogène. A côté de ceux qui occupent un emploi informel par contrainte, il y a également ceux qui sont dans l'informel par choix car il leur permet de dégager des revenus supérieurs<sup>134</sup> à ce qu'ils auraient reçu en travaillant dans un cadre formel.

---

<sup>134</sup> ou autres avantages en termes de conditions de travail, de flexibilité etc.

Les causes et les motivations à l'origine de l'emploi informel sont multiples et complexes. On distingue dans la littérature, au moins quatre approches différentes pour expliquer les raisons d'être de l'emploi informel. Les trois premières voient l'informalité de l'emploi comme résultant de contraintes, la dernière comme résultant d'un choix délibéré<sup>135</sup> :

- l'approche dualiste tout d'abord met l'accent sur le déficit de croissance. Dans la lignée des travaux de Lewis (1954)<sup>136</sup> et de Harris et Todaro, (1970)<sup>137</sup> sur le dualisme du marché du travail, elle appréhende l'emploi informel comme « résidu ». On a d'un côté le marché du travail formel qui ne parvient pas à absorber toute l'offre de travail, et de l'autre le marché du travail informel qui, lui, absorbe le « résidu », c'est-à-dire les travailleurs qui n'arrivent pas à accéder au premier. La motivation derrière l'entrée dans cette économie informelle est la subsistance, c'est la seule option pour cette main d'œuvre excédentaire. Dans cette approche, les agents de l'économie informelle entretiennent peu de liens avec ceux de l'économie formelle (Hart, 1973).
- l'approche structuraliste, au contraire, appréhende l'économie informelle comme étant subordonnée à l'économie formelle dans le sens où elle se compose d'entreprises qui opèrent en dehors du cadre légal et réglementaire et fournissent, par le biais de la sous-traitance notamment, des produits et de la main-d'œuvre bon marché aux entreprises formelles (Moser, 1978, Castells et Portes, 1989). Dans ce cas de figure, l'existence de cette économie informelle bénéficie aux secteurs tournés vers l'exportation car accroît leur compétitivité-prix.
- l'approche légaliste met l'accent sur les institutions. Elle défend l'idée selon laquelle l'emploi informel est le fait de micro-entrepreneurs et d'indépendants qui sont contraints d'opérer en dehors du cadre formel, en raison du poids de la réglementation et du coût prohibitif des taxes et des cotisations (de Soto, 1989 et 2000). Une place importante est accordée dans ces travaux aux droits de propriété. Le fait que nombre de ces micro-entrepreneurs ne détiennent pas de titre légal sur leur logement ou leur terre limite leur marge de manœuvre pour obtenir des prêts et développer leur activité, les poussant à rester petits et informels.
- l'approche parasitaire enfin, met l'accent sur les entrepreneurs du secteur informel qui, après un calcul coûts/bénéfices<sup>138</sup>, décident volontairement de ne pas exercer leur activité dans un cadre formel (Lewis, 2004 ; Maloney, 2004 ; Perry et *al.*, 2007). On parle de comportement parasitaire dans le sens où ces entrepreneurs ne sont pas dans une logique de subsistance, ils

---

<sup>135</sup> La dichotomie entre la sortie et l'exclusion est énoncée dans l'étude sur l'Amérique latine de Perry et *al.* (2007).

<sup>136</sup> L'article de Lewis traite des dynamiques d'emploi entre le secteur dit « capitaliste » qui représente le travail salarié urbain et le secteur dit de « subsistance » qui lui représente l'emploi agricole et le travail indépendant urbain.

<sup>137</sup> Harris et Todaro développent un modèle théorique sur le dualisme du marché du travail. L'augmentation du chômage urbain est lié au fait que le nombre de ruraux qui migrent vers la ville est supérieur au nombre d'emplois disponibles.

<sup>138</sup> Les coûts pris en compte ne se limitent pas uniquement à la fiscalité, il ne s'agit pas seulement d'évasion fiscale. Sont pris en compte également les coûts de mise en conformité et la rentabilité de la couverture sociale.

ont des revenus relativement élevés et font concurrence aux entrepreneurs formels, qui eux doivent s'acquitter des coûts liés au respect de la réglementation. C'est ce type d'informalité que l'on qualifie de volontaire, de « choisie ».

Selon l'approche, les solutions proposées pour réduire l'emploi informel diffèrent. L'approche dualiste considère que l'emploi informel, résidu, ne peut baisser que si plus d'emplois dans le secteur formel sont créés. Les politiques doivent donc être orientées sur la croissance et sur la création et le développement des entreprises formelles. Selon l'approche structuraliste, si l'économie informelle existe et subsiste, c'est parce qu'elle est tolérée par les autorités pour soutenir la compétitivité. Les politiques doivent donc être orientées vers le respect de la réglementation. L'approche légaliste considère que l'évasion vers l'informel est liée au coût excessif de la formalisation (enregistrement, cotisations, impôts et taxes) et que la réduction de l'informel peut se faire en réduisant ces coûts et les réglementations. L'approche parasitaire enfin, considère les entrepreneurs informels comme ayant choisi de se soustraire à la légalité. La lutte contre ce phénomène passe donc nécessairement par un renforcement de la mise en œuvre de la réglementation.

Laquelle de ces approches colle le plus à la réalité ? Nous passerons en revue les études empiriques réalisées récemment afin de déterminer si l'emploi informel dans les PED est en majorité subi ou choisi, s'il est dominé par des micro-entrepreneurs, des salariés d'entreprises sous-traitantes ou des individus qui exercent des activités de subsistance.

## **2. L'informel dans le monde : faits stylisés**

Les données statistiques relatives à l'économie informelle, lorsqu'elles existent, sont rarement continues et ne permettent pas toujours d'établir des comparaisons entre les pays. Ce manque de données solides est lié à la fois à la nature même de l'économie informelle qui est difficile à délimiter comme nous l'avons évoqué ; mais également à un manque d'intérêt de la part des autorités des PED qui ne reconnaissent pas toujours l'existence de l'informel (Cling et *al.*, 2012) et le considèrent comme un pan de l'économie à la marge, qui est amené à disparaître avec la croissance et le développement. On ne cherche donc pas, dans ces pays, à mettre en place des politiques publiques qui s'adressent spécifiquement aux agents de l'économie informelle. De ce fait, collecter des données pour étudier précisément les caractéristiques des travailleurs informels et du secteur informel n'est pas une priorité.

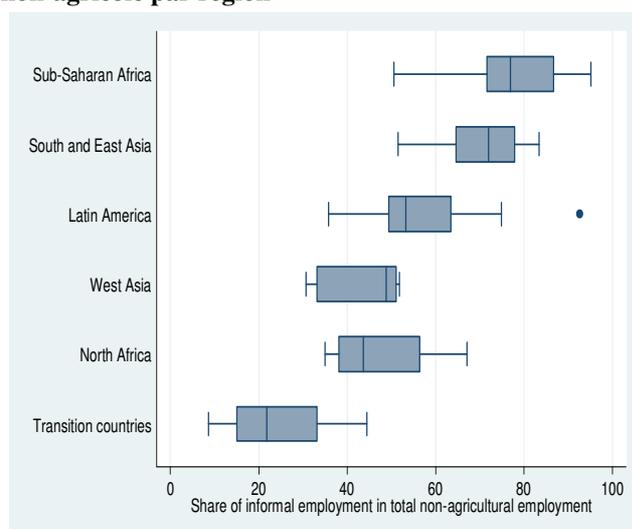
Les données disponibles permettent néanmoins d'établir un portrait de l'emploi informel dans le monde et de tirer un certain nombre de conclusions quant à ses caractéristiques, ses déterminants et ses effets.

## *L'informel occupe la majorité de la population active et ne recule pas*

L'emploi informel est, dans la grande majorité des PED, la forme dominante (Baccheta et al. ; 2009), « normale » (Jütting et Laiglesia, 2009) d'insertion sur le marché du travail<sup>139</sup>, et a tendance à augmenter dans toutes les régions (Charmes, 2009).

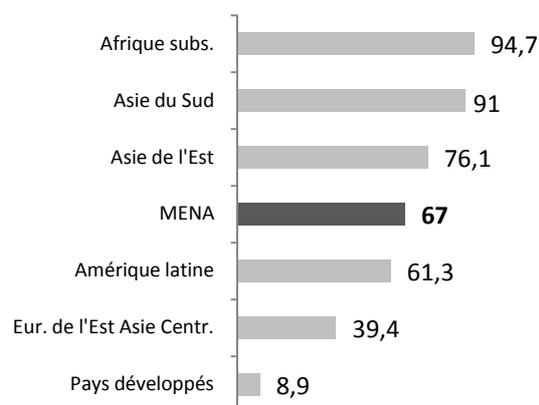
La figure 4.1<sup>140</sup> et le graphique 4.1 donnent un aperçu de l'importance de l'emploi informel dans les différentes régions.

**Figure 4.1 : Part de l'emploi informel dans l'emploi non-agricole par région<sup>141</sup>**



Source : Charmes (2009)

**Graphique 4.1 : Part de l'emploi informel dans l'emploi total par région (en %)**



Source : Loayza et Wada (2010)

A l'intérieur de chacune d'entre elles, la part d'emploi informel varie beaucoup d'un pays à l'autre. Le graphique 4.2 montre bien cette hétérogénéité : l'emploi informel non-agricole est de 38% au Chili et de 75% en Bolivie, de 33% en Afrique du Sud et de 82% au Mali, de 35% en Tunisie et de 71% au Maroc. Ces chiffres ne tiennent pas compte des travailleurs du secteur agricole qui sont plus touchés par l'informalité. Le taux d'emploi informel total est donc encore plus élevé, surtout dans les pays fortement agricoles. Par ailleurs, les chiffres les plus récents pour une grande partie des pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie du Sud (des plus pauvres et où l'informalité est des plus élevées), datent des années 90. Nous avons choisi de ne garder ici que les pays pour lesquels les données sont postérieures

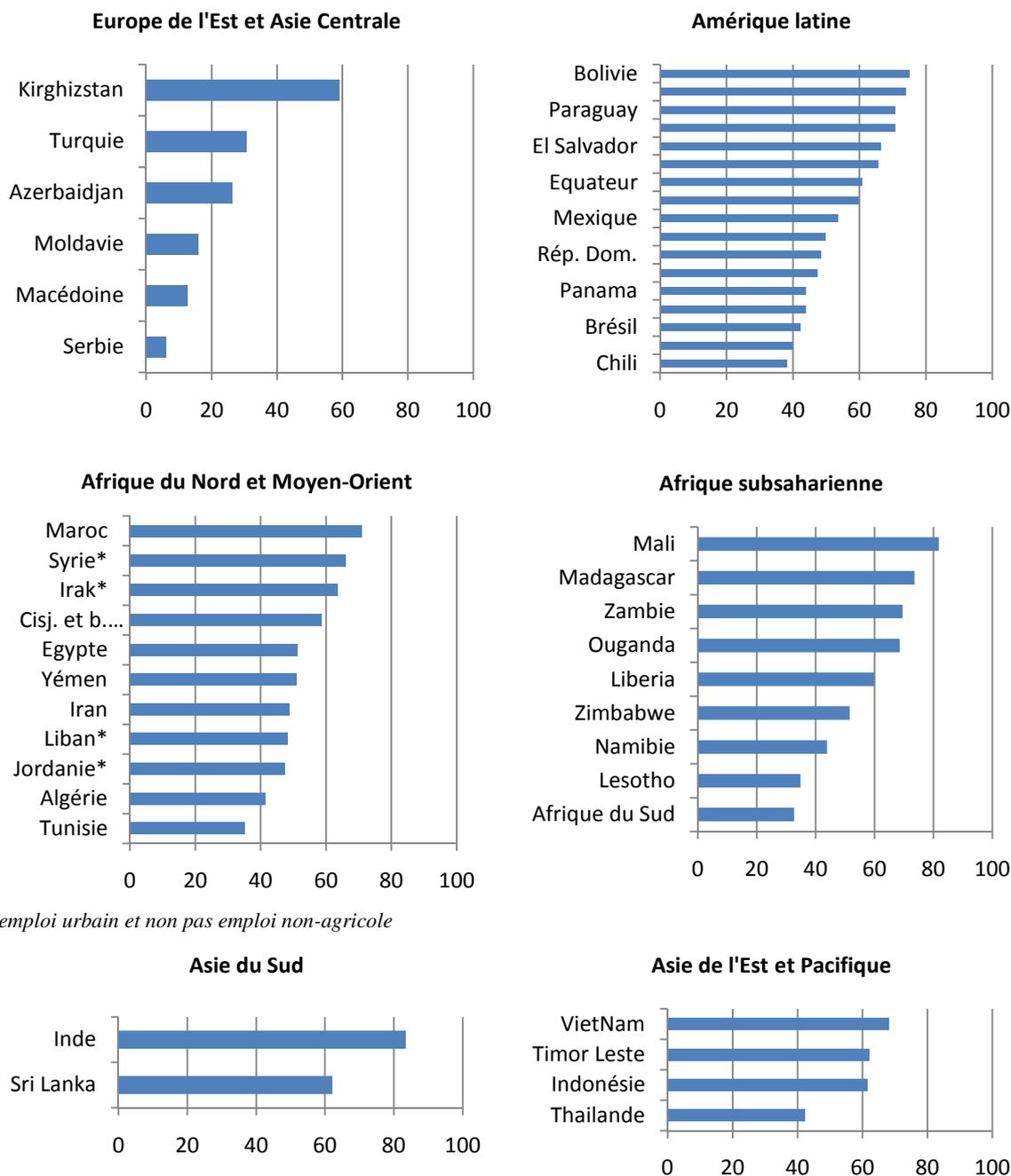
<sup>139</sup> Y compris si l'on exclut les emplois agricoles.

<sup>140</sup> Cette figure permet de donner un aperçu très général de l'ampleur de l'emploi informel mais elle est à prendre avec réserves pour plusieurs raisons : les données sont issues d'enquêtes nationales réalisées à des dates différentes (entre 1990 et 2007) et qui ne retiennent pas toutes la même définition de l'emploi informel. A l'intérieur de chaque région, les données ne sont parfois disponibles que pour un faible nombre de pays ce qui rend les médianes peu significatives.

<sup>141</sup> « Les extrémités de chaque cellule correspondent aux quartiles inférieur et supérieur. La ligne verticale à l'intérieur indique la valeur médiane pour chaque région. Les droites qui s'étendent de part et d'autre de chaque cellule indiquent les valeurs adjacentes supérieure et inférieure des données. Pour l'Amérique latine, la valeur aberrante (indiquée par un point) correspond à Haïti » OCDE, 2009.

à 2000. Sur les 49 pays de notre échantillon, 5 pays totalisent à eux seuls, 77% de l'emploi informel (Inde, Indonésie, Brésil, VietNam et Mexique) et l'emploi informel dépasse les 2/3 de la population active hors agriculture dans 13 pays.

**Graphiques 4.2 : Emploi informel non-agricole par région, dernières dates disponibles**



\*emploi urbain et non pas emploi non-agricole

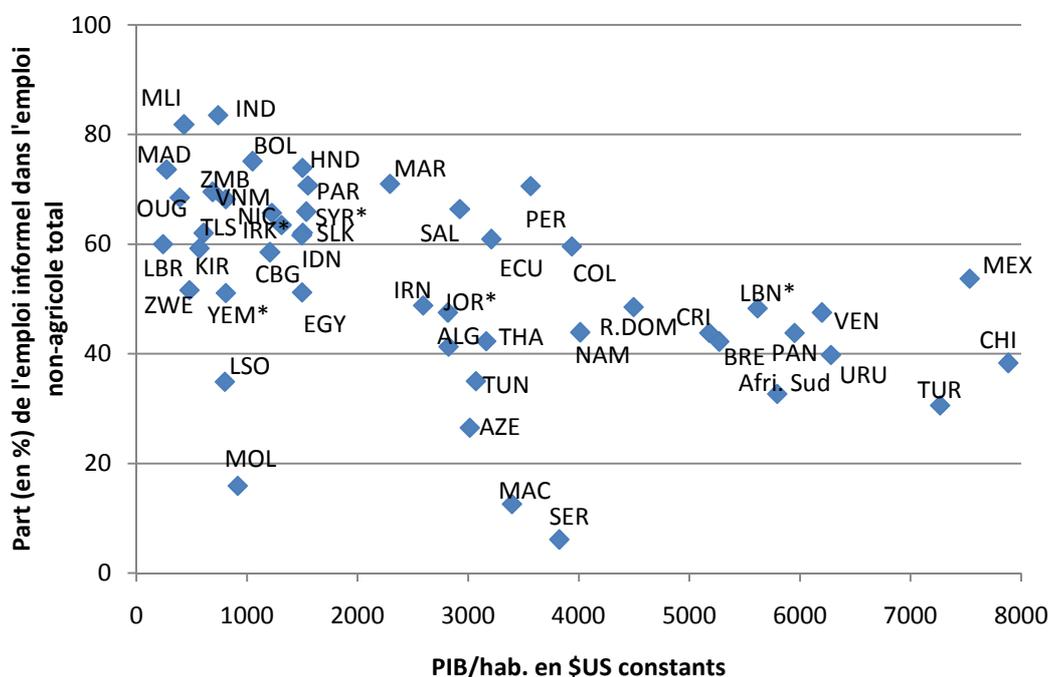
Source : Auteur, détails à l'annexe 4.1

Ces données agrégées prises seules ne peuvent suffire à tirer des conclusions. Deux pays peuvent avoir le même taux d'emploi informel et avoir des situations différentes sur leur marché du travail. Alors

que dans un cas cela peut refléter une formalisation progressive du marché du travail liée à la croissance économique, à la création d'emplois de qualité et un renforcement de la mise en œuvre du droit du travail ; dans un autre cas, un taux d'emploi informel relativement faible peut être lié à un fort taux d'emplois publics. Chaque pays a une composition de son emploi informel et des raisons explicatives différentes. Ces graphiques ne servent qu'à donner un aperçu global.

Les données mettent en évidence une corrélation négative entre le niveau du PIB par habitant d'un pays et la part d'emploi informel dans la population active (Jütting et Laiglesia, 2009). Le graphique 4.3 ci-dessous et les graphiques détaillés par région (annexe 4.2) mettent ce lien en évidence.

**Graphique 4.3 : Emploi informel hors agriculture et PIB/hab. (dernières dates disponibles)**



Source : Auteur, détails à l'annexe 4.1

Depuis les années 70 et jusqu'à récemment, on considérait que l'emploi informel était voué à disparaître :

- avec la croissance et le développement économique et le passage d'une économie rurale, agricole et traditionnelle à une économie industrielle et de services, basée sur le salariat ;
- et au fur et à mesure du développement des institutions publiques et de l'allègement des procédures administratives.

Les phases de ralentissement économique se traduisent effectivement par une hausse de l'emploi informel<sup>142</sup>. Mais l'inverse n'est pas vrai. L'évolution dans les différents pays indique que la

<sup>142</sup> « C'est avant tout le manque de croissance économique qui a provoqué la montée de l'informalité en Amérique latine dans les années 70 », F. Bourguignon dans Cling et al. (2012).

croissance du PIB/habitant ne s'accompagne pas d'une baisse de l'emploi informel (Kucera et Xenogiani, 2009 et annexe 4.3).

D'après Charmes (2009), l'emploi informel augmente dans toutes les régions, surtout en Afrique et en Asie du Sud. La tendance à la hausse est plus nuancée dans les pays de la région MENA, en Amérique latine et dans les économies émergentes (baisse de l'emploi informel au Mexique, au Brésil, en Thaïlande par exemple).

Une étude portant sur 10 pays d'Amérique latine, sur la période de 1970 à 2008 (Verdera, 2012), montre que l'emploi dans le secteur informel a fortement augmenté pendant les années 90, période de faible croissance qui fait suite à la période d'ajustement structurel subi par ces pays. Le secteur informel joue le rôle d'amortisseur en période de ralentissement économique (Cling et *al.* 2012). Au cours de la décennie 2000, les 10 pays connaissent une forte croissance de leur PIB/habitant. Sur le marché du travail, les estimations économétriques montrent une corrélation négative entre l'emploi dans le secteur informel et la croissance du PIB, l'emploi dans le secteur informel recule. Néanmoins, cela ne signifie pas que l'emploi informel recule. En effet, d'autres études montrent que dans la plupart des pays d'Amérique latine, la décennie 2000 a connu simultanément une baisse de l'emploi dans le secteur informel mais une augmentation de l'emploi informel (Groisman, 2012).

La même observation est faite dans d'autres régions où, malgré la croissance, l'emploi informel augmente et le secteur informel demeure le premier pourvoyeur d'emplois (Cling et *al.*, 2012 sur le Vietnam).

Selon les tenants de l'approche structuraliste, la persistance ou l'augmentation de l'emploi informel en période de croissance seraient le fait des chaînes mondiales d'approvisionnement, les multinationales sous-traitant la production à des entités informelles (micro-entreprises, ateliers, travailleurs à domicile). Ranis et Stewart (1999) développent un modèle théorique qui considère que le secteur informel est dual, avec d'un côté des composantes dites « traditionnelles » (segment inférieur, peu productif) et de l'autre des composantes dites « modernisantes » (segment supérieur) ; et que ces deux composantes peuvent entretenir entre elles des relations de production. Les auteurs utilisent les données de la Thaïlande et des Philippines et trouvent les résultats suivants :

- en Thaïlande, le segment supérieur croît et le segment inférieur décline alors qu'aux Philippines, c'est l'inverse qui se produit ;
- cette différence est liée au fait qu'en Thaïlande, la croissance économique est plus forte et l'organisation du secteur formel permet le développement de relations de production avec le segment supérieur du secteur informel. La croissance du secteur formel s'est donc appuyée en partie sur le secteur informel et sur l'emploi informel au sein des unités formelles.

Carr et Chen (2001) estiment que ces relations de production ne se développent pas uniquement entre le secteur informel et le segment supérieur mais peuvent inclure également le segment inférieur

(production des ménages), ce qui explique que celui-ci peut également se développer en période de croissance.

Par ailleurs, et contrairement à ce qui s'est passé dans les pays industrialisés, le recul du secteur agricole et la migration vers les villes a donné lieu à une augmentation de l'emploi informel. Les migrants ne se retrouvent pas immédiatement dans le secteur industriel formel, mais occupent plutôt des emplois informels à leur arrivée en ville (Cu, 2004). Dans un marché du travail dual (Harris-Todaro, 1970 ; Fields, 1975 ; Meng, 2001), les migrants, parce qu'ils ont un niveau de qualification inférieur et ne disposent pas des mêmes réseaux, ne peuvent qu'intégrer la catégorie inférieure du marché du travail qui n'a pas de barrières à l'entrée.

Les résultats des travaux empiriques vont dans le sens de l'approche dualiste. L'augmentation et la persistance de l'emploi informel est liée soit à l'absence de croissance (Betcherman, 2002), soit à une croissance qui ne crée pas suffisamment d'emplois dans le secteur formel, lorsqu'elle s'appuie sur des industries intensives en capital ou fortement technologiques (Kucera et Xenogiani, 2009). Par ailleurs, Verdera (2012) met en évidence une corrélation positive avec la croissance de la population active, de la productivité et du taux d'activité ce qui conforte l'idée d'une offre de travail croissante et d'un emploi informel qui absorbe le résidu.

### *Les caractéristiques des travailleurs informels*

Les travaux qui s'intéressent aux caractéristiques des travailleurs informels aboutissent aux mêmes résultats. La probabilité d'occuper un emploi informel est plus forte chez les jeunes, chez les femmes, chez les migrants et les individus ayant un niveau d'instruction plus faible (Maurizio, 2012).

Ces catégories de travailleurs ont principalement en commun, un accès limité aux ressources et aux réseaux professionnels.

### *Les femmes*

Le taux d'informalité dans la population active féminine est supérieur au taux d'informalité des hommes dans la plupart des pays (Maurizio, 2012). La région Afrique du Nord et Moyen-Orient semble<sup>143</sup> faire exception (annexe 4.4 et Angel-Urdinola et al., 2009).

On note trois différences majeures :

- En comparant la répartition des femmes et des hommes dans l'emploi informel par statut dans l'emploi, il apparaît que les femmes sont sous représentées parmi les employeurs et

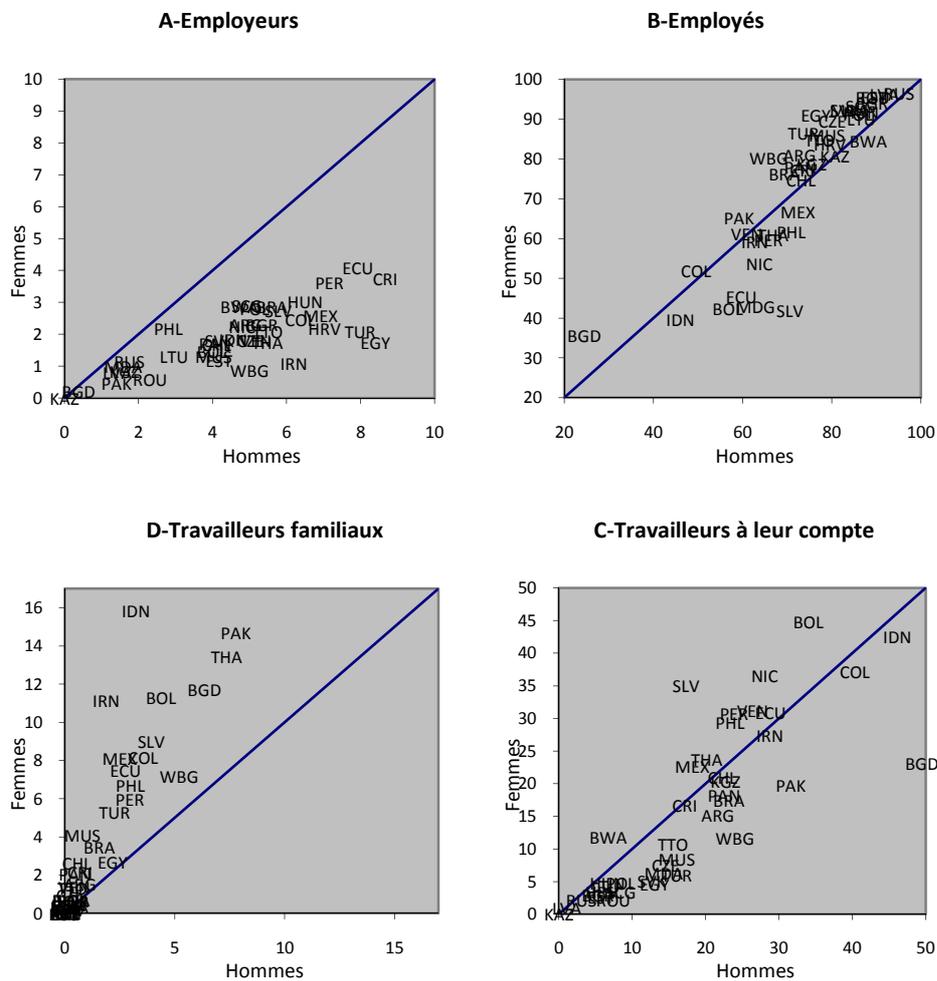
---

<sup>143</sup> L'incertitude est liée au fait que la comparaison se fait à partir de données différentes (emploi informel total pour certains pays et emploi informel hors agriculture pour d'autres).

surreprésentées dans les emplois moins protégés comme le travail familial non rémunéré, ce qui les rend plus dépendantes et exposées au risque de pauvreté (Kucera et Xenogiani, 2009, graphique 4.4).

- Ces auteurs notent également que l'écart entre les salaires dans l'emploi formel et informel est plus marqué pour les femmes que pour les hommes. Les femmes perdent plus à être dans l'informalité.
- Les inégalités entre hommes et femmes sont plus importantes dans l'emploi informel que dans l'emploi formel, que ce soit en matière de revenus aussi bien qu'en termes de conditions de travail. Elles sont plus susceptibles d'occuper des emplois saisonniers, à temps partiel etc. ; (Funkhouser, 1996 ; Chen, 2004).

**Graphique 4.4 : Femmes et hommes en fonction de la situation dans la profession, en pourcentage de femmes et d'hommes employés<sup>144</sup>**



Source : Kucera et Xenogiani, 2009

<sup>144</sup> Les hommes sont surreprésentés parmi les employeurs (dans tous les pays de l'échantillon retenu (34 pays), sauf en Afrique du Sud, à Madagascar et en Malaisie). Les femmes sont surreprésentées parmi les travailleurs familiaux dans tous les pays sauf le Maroc, voir II du présent chapitre.

Pourquoi les inégalités entre les femmes et les hommes sont-elles plus accentuées dans l'emploi informel ?

Les écarts de revenu s'expliquent tout d'abord par la différence dans la nature des activités exercées (Chen et *al.*, 1999 ; Chen, 2004). Il est observé que des femmes et des hommes ayant le même statut professionnel et la même profession, exercent des activités différentes. Dans l'agriculture, les femmes travaillent dans l'agriculture de subsistance, dans la production à petite échelle ou l'agriculture traditionnelle d'exploitation (café, sucre, cacao) alors que les hommes sont dans des grandes exploitations mécanisées (Kucera et Xenogiani, 2009). De même, dans l'industrie, une employée informelle exerce plutôt des tâches manuelles dans des unités intenses en main d'œuvre. Une femme travaillant à son compte, en tant que vendeuse et dans une logique de subsistance, vend le plus souvent des produits qu'elle cuisine, périssables, sur une table ou à même le sol. Un homme vend plutôt des produits non périssables et se déplace pour chercher sa clientèle (charrettes, mobylettes).

Ensuite, en raison d'un certain nombre de normes sociales dans les PED, les femmes, plus que les hommes, travaillent à domicile. Pour accomplir les tâches ménagères qui leur incombent ou pour des raisons culturelles, certaines travaillent à domicile et occupent ainsi un emploi moins rémunérateur mais plus flexible (Morrisson et Jütting, 2005 ; Beneria, 2001). Bien que résultant d'un choix, il n'est pas tout à fait correct de comptabiliser ce type d'emploi comme relevant de l'informel volontaire. C'est un choix, mais qui se fait considérant un certain nombre de contraintes et règles sociales que l'on désigne par « institutions informelles » (Sen, 2007).

Enfin, les femmes ont un moindre accès aux ressources. Outre l'éducation et la formation, l'accès au crédit est un déterminant important de l'accès, pour les femmes, à des emplois de meilleure qualité. Même en restant dans l'informel, un travailleur familial ou travailleur à son compte sans local, peut, grâce à la formation (Walther, 2006), à l'expérience et au crédit, évoluer vers un statut de micro-entrepreneur (Jütting et Laiglesia, 2009). Dans la lignée des travaux de De Soto (2000), Kucera et Xenogiani (2009), expliquent le moindre accès des femmes au crédit par le droit des femmes par rapport à la propriété de la terre dans de nombreux PED ce qui fait qu'elles ont moins la possibilité d'utiliser leurs biens, le cas échéant, en tant que garantie pour contracter un crédit.

### *Les migrants*

Dans le monde rural des PED, l'agriculture ne suffit pas à absorber les nouveaux travailleurs ruraux et l'écart entre le nombre de nouveaux travailleurs ruraux et le nombre d'emplois nouvellement créés dans l'agriculture se creuse en Afrique subsaharienne, en Asie du Sud et dans la région MENA (Banque mondiale, 2008). La migration vers le milieu urbain est une des stratégies de subsistance des travailleurs ruraux. La demande de travail dans le milieu urbain ne suffit pas non plus à absorber toute l'offre. Les migrants sont en général moins qualifiés que les urbains et ont rarement accès à l'information et aux réseaux sociaux en ville. La probabilité qu'ils occupent un emploi informel est supérieure si on les compare aux « autochtones » (Florez, 2003).

### *L'éducation*

Parmi les travailleurs informels, la grande majorité n'a pas achevé le cycle d'études secondaires. Le niveau d'éducation est un des déterminants qui a le plus fort impact sur la probabilité d'occuper un emploi informel ainsi que sur le niveau de revenus. Au Cameroun par exemple, l'achèvement de l'enseignement de base augmente les revenus de 20 à 33% (Nguetse Tegoum, 2012).

Dans le cas de Madagascar, Rakotomanana (2012) estime que la productivité des travailleurs dépend plus de la dotation initiale que de l'expérience acquise.

Dans le cas de l'Argentine (Groisman, 2012), le niveau d'éducation est un déterminant significatif du basculement dans l'emploi informel et d'un niveau de fluctuations des revenus plus important.

Le niveau d'éducation et de formation joue enfin un rôle dans les économies en mutation. Lorsque le secteur industriel ou des services sont en croissance et créent des emplois, les travailleurs les plus qualifiés peuvent y prétendre et laissent les emplois de moindre qualité. C'est également une des raisons pour lesquelles les femmes et les migrants se retrouvent dans ces emplois (Kucera et Xenogiani, 2009).

### *Les caractéristiques des emplois informels*

En ce qui concerne les emplois informels, là encore, les résultats des travaux convergent. En le comparant à l'emploi formel, il est en général plus précaire et les conditions de travail médiocres. Il se concentre dans les petites unités, souvent elles-mêmes informelles et dans certaines activités.

Il est plus précaire du fait de revenus plus faibles et irréguliers. Le fait que les revenus soient plus faibles résulte d'abord d'un effet de composition puisque l'emploi informel regroupe surtout les catégories les plus vulnérables (moins éduqués, jeunes, femmes) et se concentre dans des entités et des activités à faible productivité comme le commerce, la construction et les services à domicile (Maurizio, 2012). Et, par définition, les règles de droit du travail n'y sont pas respectées, ce qui donne lieu à des salaires plus faibles.

Les revenus sont également irréguliers, au cours de l'année et le long de la carrière. Les données argentines montrent que les fluctuations des revenus sont plus fortes dans l'économie informelle que la moyenne nationale (Groisman, 2012).

Les attributs des emplois occupés dans l'informel sont de moindre qualité. Les données de l'OIT montrent que le statut d'employé est le statut dominant, suivi des travailleurs à leur compte, des travailleurs familiaux et des employeurs. Le statut d'employé n'est pas synonyme de stabilité. Le

rapport employeur-employé s'appuie, dans la majorité des cas, sur un contrat de travail verbal et la rémunération est rarement mensuelle, elle est souvent quotidienne, hebdomadaire ou à la tâche.

Bien qu'il soit également présent dans des grandes entreprises, l'emploi informel se concentre majoritairement dans les petites unités, elles-mêmes informelles. Les données de l'OIT les plus récentes montrent en effet que l'EISI représente plus de la moitié de l'emploi informel dans les 31 pays de l'échantillon (et plus des 2/3 dans 18 pays).

Un certain nombre d'études montre que ces petites entreprises, aux faibles performances et exerçant dans des conditions précaires entrent dans le secteur informel, y demeurent et demeurent petites en raison de contraintes économiques et institutionnelles (Guha-Khasnobis et Kanbur, 2006 ; Levy, 2008 ; Cling *et al.*, 2012). Parmi ces contraintes, les auteurs mettent surtout l'accent sur la difficulté d'accès au crédit et à la formation, sur la lourdeur administrative, la corruption<sup>145</sup> et le coût de la formalisation.

Enfin, l'emploi informel se concentre surtout dans certaines branches d'activité comme les activités commerciales, la construction et les services à domicile ; moins dans l'industrie manufacturière (Maurizio, 2012).

### ***Segmentation du marché du travail et revenus : l'emploi informel est-il subi ou choisi ?***

Une grande partie de la littérature sur l'emploi informel est consacrée à la question de savoir dans quelle proportion cet emploi informel est subi ou résulte d'un choix. C'est l'approche sous l'angle des revenus qui est le plus souvent utilisée. Elle part de l'hypothèse qu'un individu ne choisit d'être dans l'informel que si les revenus qu'il y perçoit sont supérieurs aux revenus de l'emploi formel. Comme nous l'avons mentionné, les revenus sur le marché du travail informel sont inférieurs aux revenus sur le marché du travail formel. Mais est-ce seulement lié à un effet de composition en raison des caractéristiques individuelles des travailleurs, ou est-ce que les revenus sont inférieurs du fait même qu'il s'agit d'emploi informel ? Si toutes choses égales par ailleurs, les revenus sont inférieurs pour l'emploi informel, cela rejoindrait l'approche dualiste qui considère que le marché du travail est segmenté et que les travailleurs présents sur le segment informel y sont par contrainte, parce qu'ils n'ont pas pu accéder au segment formel. Si au contraire, en contrôlant les effets des caractéristiques individuelles, les revenus ne sont pas inférieurs pour l'emploi informel, cela pourrait signifier que les travailleurs sont informels par choix.

Les travaux empiriques montrent pour la plupart que c'est effectivement l'approche dualiste qui domine, la grande majorité des travailleurs occupent un emploi informel en l'absence d'autre

---

<sup>145</sup> Lavallée et Roubaud (dans Cling *et al.* 2012), montrent que les entreprises qui se formalisent, du fait qu'ils sont identifiés par l'administration, sont plus exposées à la corruption que les entreprises informelles.

alternative, par contrainte. Il n'en demeure pas moins que l'emploi informel est hétérogène et que d'autres formes existent, nous passerons en revue les travaux qui le soulignent.

Banerjee et Duflo (2011), Cling et *al.* (2012) aboutissent à la conclusion que la demande de travail sur le marché du travail formel est insuffisante et les individus qui cherchent un emploi, les jeunes qui entrent sur le marché du travail ou les migrants qui arrivent en milieu urbain vont occuper des emplois informels.

Maurizio (2012), en utilisant les équations de Mincer et les données du Chili, du Brésil, de l'Argentine et du Pérou, cherche à déterminer s'il existe une différence de revenus entre les travailleurs formels et les travailleurs informels ayant les mêmes caractéristiques individuelles et occupant les mêmes emplois. L'écart entre les revenus des travailleurs formels et des travailleurs informels est très différent d'un pays à l'autre (10% au Chili, 25% au Brésil, 32% au Pérou et 66% en Argentine) ; et l'écart entre les revenus mensuels est plus important qu'entre les revenus horaires. En plus d'avoir un revenu moindre du fait d'être dans l'informel, les travailleurs sont donc confrontés à un sous emploi et une saisonnalité qui pèsent sur le revenu disponible à la fin du mois. Les estimations effectuées confirment la segmentation sur le marché du travail de ces 4 pays. Le fait même d'être dans l'informel, toutes choses égales par ailleurs, est une source indépendante de plus faible revenu. Mais l'effet des caractéristiques liées à la personne et à l'emploi est plus important.

Néanmoins, dans certains travaux où l'emploi informel est appréhendé en le divisant par catégories (statuts) professionnelles (Charmes, 2002 et Chen, 2006), il apparaît que les revenus des salariés informels sont, toutes choses égales par ailleurs, inférieurs aux revenus des salariés formels, lesquels demeurent toutefois inférieurs aux revenus des travailleurs indépendants informels. L'OIT note pour sa part également que certains emplois informels sont mieux rémunérés que certains emplois formels<sup>146</sup>. La différence de revenu entre formel et informel dépendrait donc du statut dans l'emploi.

Ces résultats vont dans le sens de Fields (1990 puis 2005)<sup>147</sup> qui note un dualisme au sein même du marché informel avec un segment inférieur sans barrières à l'entrée, qui regroupe les travailleurs les moins qualifiés et où les revenus sont bien inférieurs au salaire minimum ; et un segment supérieur qui regroupe les travailleurs informels les plus productifs, qui ont déjà accumulé de l'épargne et de l'expérience et qui font le choix de créer leur entreprise informelle.

Razafindrakoto et Roubaud (2011 et 2012) étudient la question non plus seulement sous l'angle des revenus mais sous l'angle de la satisfaction dans l'emploi et des aspirations<sup>148</sup>. A partir de l'hypothèse selon laquelle la satisfaction est un bon indicateur de la qualité des emplois, les auteurs utilisent les

---

<sup>146</sup> Il n'y a « pas de relation simple entre d'une part, le fait de travailler de manière informelle et d'être pauvre et, d'autre part, le fait de travailler formellement et d'échapper à la pauvreté » (OIT, 2002).

<sup>147</sup> Son étude porte sur le marché du travail urbain au Costa Rica et en Malaisie.

<sup>148</sup> La méthode est expliquée en plus de détails dans le II.

données des enquêtes emploi du Vietnam et de 8 pays d'Afrique de l'Ouest qui incluent une question sur la satisfaction dans l'emploi. Les résultats montrent là encore qu'à rémunération égale, les emplois dans le secteur informel sont ceux qui procurent le moins de satisfaction et là où l'envie de changer d'emploi est la plus forte. En désagréant par statut, le résultat reste le même avec des travailleurs informels moins satisfaits que les travailleurs formels, quel que soit le statut, ce qui ne va pas dans le même sens que les travaux précédents.

La satisfaction est corrélée positivement à la rémunération et à l'ancienneté, et le travail à temps partiel baisse significativement la satisfaction. Le temps partiel dans l'informel est donc plutôt subi que choisi (dans le cas du Vietnam). La taille de l'entreprise n'a pas d'effet significatif sur la satisfaction, contrairement au secteur et au lieu d'activité. Enfin, les auteurs mettent l'accent sur l'importance des aspirations. Le contrôle des variables socio-démographiques montre en effet, qu'à type d'emploi donné, les ruraux, les femmes et les personnes âgées ont une satisfaction supérieure aux urbains, aux hommes et aux jeunes.

Dans une étude portant sur la Côte d'Ivoire, Günther et Launov (2006) estiment que les travailleurs urbains qui souhaitent occuper un emploi formel sont deux fois plus nombreux que ceux qui en occupent effectivement un et que seulement un travailleur urbain informel de la catégorie inférieure sur trois est satisfait d'appartenir à cette catégorie. Pour le Mexique, Duval-Hernández (2006) estime qu'une vaste majorité des travailleurs mexicains urbains du secteur informel subissent en fait cette situation.

Alors que l'informalité de l'emploi salarié ne peut être que subie, la nature subie ou choisie de l'informalité des travailleurs indépendants est moins évidente. Les indépendants et micro-entrepreneurs sont-ils informels en raison des coûts (approche légaliste) ou sont-ils dans une logique d'évasion volontaire (approche parasitaire) ? Là encore, les études empiriques qui traitent de l'effet des institutions et de la réglementation sur le travail informel convergent plutôt vers l'idée d'un emploi informel subi.<sup>149</sup>

En ce qui concerne le coût lié à la formalisation et son effet sur l'emploi informel, les résultats empiriques sont contradictoires. Heckman et Pagès (2004) trouvent que dans la plupart des pays étudiés, il n'y a pas de relation significative entre l'augmentation des coûts liés à la sécurité de l'emploi et la baisse de l'emploi formel. Dans le cas du Brésil en revanche, Bosch et *al.* (2007) attribuent l'augmentation de l'emploi informel à l'augmentation du coût du travail et au taux de syndicalisation, mais leurs résultats économétriques ne le montrent pas.

---

<sup>149</sup> Résultats empiriques, cités dans Perry et *al.* (2007), « Informality: Exit and Exclusion ».

Par ailleurs, Djankov et *al.* (2002) confirment dans une étude empirique portant sur 85 pays, l'hypothèse de De Soto (1989) selon laquelle l'informel serait lié à la longueur des démarches et procédures de formalisation. En revanche, son argumentation autour des droits de propriété, bien que correcte, serait de portée limitée selon Woodruff (2001) et Culpeper (2002).

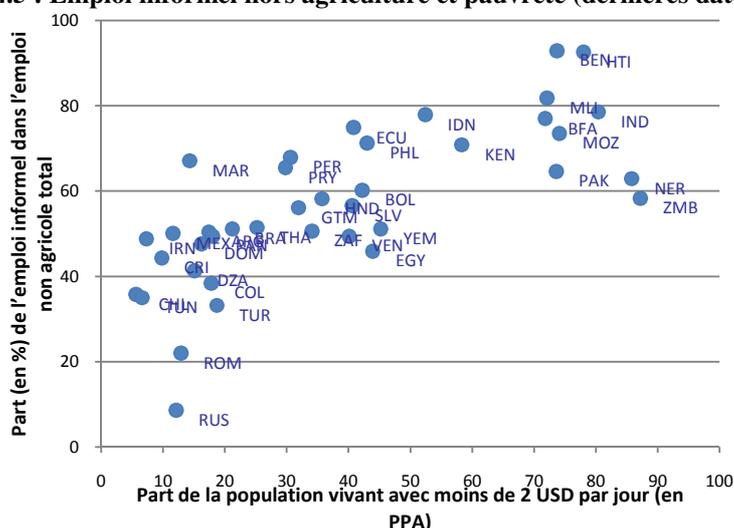
Enfin, Lavallée et Roubaud (2012) montrent que dans le cas des pays d'Afrique de l'Ouest, l'informalité « choisie » par les indépendants est surtout liée à une ignorance des lois et des procédures d'enregistrement et non pas une volonté délibérée d'échapper à la réglementation.

### 3. Faut-il formaliser l'économie et comment s'y prendre ?

Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, peu de politiques publiques en direction de l'économie informelle ont été mises en œuvre en raison de la perception même de cette économie informelle comme étant vouée à disparaître. Les PED privilégient les politiques publiques axées sur la croissance et le développement plutôt que celles ciblant explicitement l'informel (Cling et *al.*, 2012). Mais l'informalité n'est pas seulement un signal de faible développement, elle constitue également une entrave au développement futur. Elle a un coût, du fait d'une plus faible productivité et de rentrées fiscales limitées pour l'Etat. Elle génère des externalités négatives car elle encombre les réseaux d'infrastructure sans contribuer à leur financement par l'impôt (Loayza, 1996). Enfin, une part importante d'emploi informel limite la capacité de l'Etat à mettre en place un système de sécurité sociale contributif.

A l'échelle microéconomique, être dans l'emploi informel signifie souvent des revenus inférieurs au salaire minimum et une précarité de l'activité qui expose les individus à la pauvreté. Le taux de pauvreté des travailleurs informels est plus élevé que pour les travailleurs formels (Maurizio, 2012). Ces liens sont visibles à l'échelle macroéconomique puisque le taux de pauvreté de la population et le taux d'emploi informel sont positivement corrélés (graphique 4.5).

**Graphique 4.5 : Emploi informel hors agriculture et pauvreté (dernières dates disponibles)**



Source : Jütting et Laiglesia, 2009

Le choix d'une orientation de politique publique est un véritable dilemme car comme nous l'avons vu, l'emploi informel est en majorité subi, résultant d'une insuffisance d'emplois créés. Faut-il mettre l'accent sur la formalisation de l'emploi et du secteur informel dans le sens d'une amélioration de la productivité et de la hausse des revenus ou faut-il adopter des mesures à l'intention des travailleurs

informels ? Les politiques orientées sur la formalisation sont souhaitables puisqu'elles assurent des emplois de meilleure qualité, plus stables, mieux rémunérés et assurant une meilleure protection aux travailleurs. Elles permettent également à l'Etat d'accroître ses ressources fiscales et au système de sécurité sociale d'accroître son assiette de cotisants. Mais ces politiques sont des politiques de long terme. En attendant les résultats –du reste incertains, les travailleurs informels continuent à vivre dans la vulnérabilité face à la perte de revenus ou dans la pauvreté. Les politiques d'assistance ciblant les travailleurs informels améliorent rapidement la situation des bénéficiaires mais présentent le risque d'augmenter la taille de l'économie informelle en réduisant les incitations à la formalisation (Cling et *al.*, 2012).

L'OCDE propose une stratégie en 3 volets (Jütting et Laiglesia, 2009). Celle-ci se veut différente de l'approche libérale jusque là adoptée qui consistait d'une part à mettre l'accent sur la croissance à travers des politiques structurelles en présupposant que la croissance engendrera un recul de la pauvreté et de l'informalité ; et d'autre part à alléger la réglementation et réduire les coûts d'enregistrement, la fiscalité et les cotisations en présupposant que l'informalité était le résultat des institutions et d'un cadre légal et réglementaire trop rigide. Or, ni la croissance, ni la flexibilisation du marché du travail ni les incitations fiscales n'ont permis une réduction significative de l'informalité de l'emploi. Cet échec est principalement lié au fait que ces politiques publiques ont appréhendé l'emploi informel comme un tout alors qu'il est, comme nous l'avons vu, hétérogène de part les travailleurs qui le composent et les raisons qui les ont poussés à occuper des emplois informels. L'OCDE propose de l'appréhender par segments et de viser à la fois :

- la création d'un plus grand nombre d'emplois formels ;
- la mise en place d'incitations à l'intégration du secteur formel ; il s'agirait de cibler les personnes qui appartiennent à la catégorie supérieure de l'emploi informel et de créer des dispositifs spécifiques qui encouragent la formalisation (baisse des coûts administratifs de déclaration et d'enregistrement de leur activité ;
- la fourniture de services sociaux de base pour éviter que les travailleurs exclus du marché du travail formel ne tombent dans la pauvreté ; et la mise à disposition d'aides pour les faire évoluer vers les échelons supérieurs de l'emploi informel

## II- Les caractéristiques et les déterminants de l'emploi informel au Maroc

Le taux de couverture<sup>150</sup> du système de retraite au Maroc est faible. Seuls les salariés du secteur public et du secteur privé formel ont accès et sont affiliés au système de retraite. Ainsi en 2009, 18% de la population active occupée cotise au système et 16% de la population âgée de plus de 60 ans reçoit une pension de retraite. Les autres actifs occupés ne sont affiliés à aucun régime, soit parce qu'il n'existe pas de régime correspondant à leur catégorie professionnelle –c'est le cas notamment des travailleurs indépendants- soit parce qu'ils n'ont pas été déclarés par leur employeur.

Un taux aussi faible a au moins deux conséquences négatives majeures. La première est que les personnes âgées non couvertes ne perçoivent pas de revenu et font face au risque de pauvreté<sup>151</sup>.

La deuxième est qu'il pèse sur le système de retraite par répartition puisque les difficultés financières ne sont pas dues au vieillissement de la population totale. Le Maroc vieillit certes, mais reste un pays relativement jeune. Le vieillissement de la population affiliée en revanche est beaucoup plus rapide. En effet, la population active croît, la création d'emplois publics baisse, le secteur privé formel ne crée pas suffisamment d'emplois pour absorber toute l'offre de travail et les personnes au chômage ne peuvent prétendre à aucune indemnisation ni minimum social. Une partie de la population est donc contrainte d'exercer une activité quelle qu'elle soit pour survivre. Elle se retrouve dans l'emploi informel et ne cotise pas, par définition, au système de retraite. Le problème d'équilibre financier du système de retraite marocain n'est donc pas seulement un problème de générosité ou de vieillissement qui peut être réglé par l'ajustement des paramètres, c'est avant tout un problème d'emploi. Cette section a pour objectif de comprendre pourquoi le Maroc a un taux de couverture aussi faible et de déterminer les raisons qui peuvent expliquer que la majeure partie de la population soit ainsi exclue du marché du travail formel. Est-ce surtout lié à l'absence de régime de retraite ouvert à certains statuts ou plutôt à la faiblesse de l'emprise des régimes en place sur leur population cible ?

Dans la littérature empirique, le constat que l'emploi informel dans les pays en développement est hétérogène, fait consensus. Envisager l'extension de la couverture retraite dans un pays donné nécessite d'analyser au préalable les caractéristiques spécifiques de l'emploi informel. Nous le ferons ici dans le but de déterminer si la proposition de réforme d'extension de la couverture, retenue par l'administration marocaine, est suffisante et appropriée.

Connaître l'importance et les raisons explicatives pour chaque catégorie de travailleurs informels permet d'orienter les politiques publiques :

---

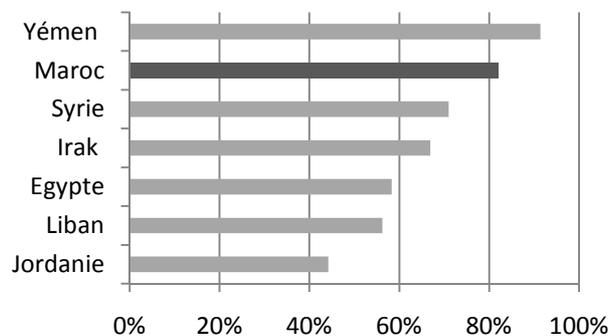
<sup>150</sup> Taux de couverture = Nombre de cotisants/population active occupée.

<sup>151</sup> Cette question de la pauvreté des personnes âgées fait l'objet du chapitre 5.

- lorsque des grandes entreprises emploient des salariés sans les déclarer, il y a clairement un déficit de contrôle par l'inspection du travail ou des organismes de sécurité sociale
- lorsque des indépendants ou micro-entrepreneurs décident d'opérer en dehors du cadre formel, soit les coûts sont effectivement élevés, soit les avantages perçus ne sont pas suffisants, l'Etat doit procéder à un rééquilibrage
- lorsque l'exclusion est involontaire, la question de l'opportunité de mettre en place des filets de sécurité et une pension de solidarité est posée.

L'analyse des caractéristiques et des déterminants de l'emploi informel au Maroc n'a encore jamais été menée, en dépit de l'ampleur du phénomène. La part de l'emploi informel dans l'emploi total est en effet plus élevée au Maroc que dans la majorité des pays de la région MENA (graphique 4.6).

**Graphique 4.6 : Part de l'emploi informel dans l'emploi total**



*Source : Angel-Urdinola et Tanabe (2012)*

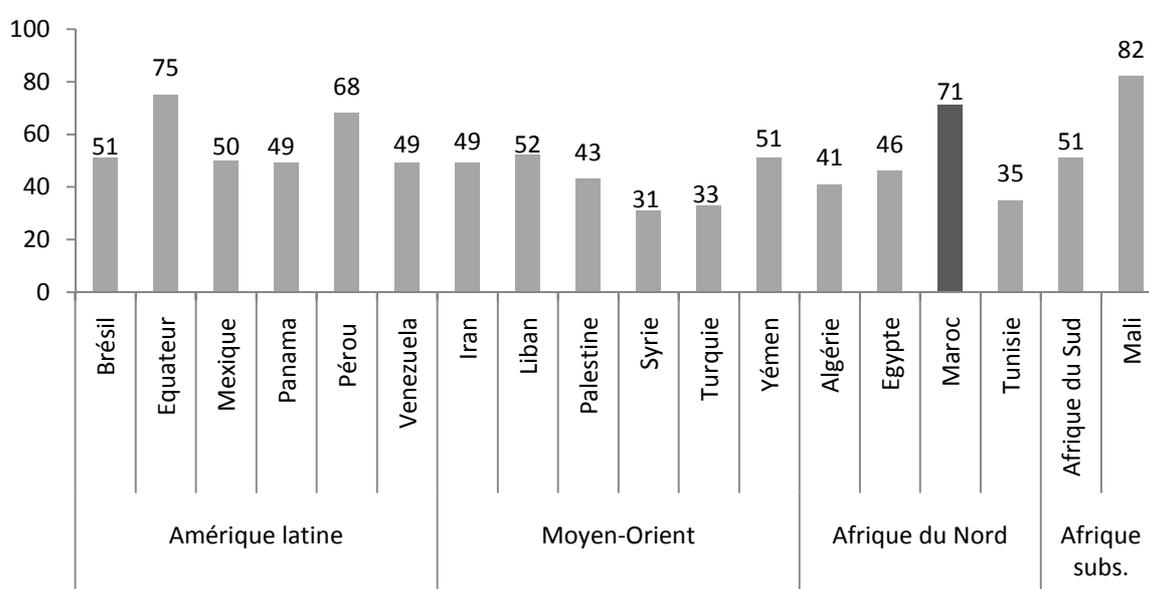
Il existe certains travaux officiels sur le secteur informel, celui-ci suscitant de la part de l'Etat un peu plus d'intérêt que l'emploi informel en raison des ressources fiscales potentielles et immédiates qu'il représente. L'étude de l'emploi informel, en revanche, est occultée par des présupposés. Les différentes études avancent deux raisons pour expliquer l'ampleur de cet emploi informel au Maroc. La première est que 40% de la population active occupée l'est dans le secteur agricole, or cette catégorie de la population est traditionnellement peu couverte par le système de sécurité sociale (Robalino, 2005 ; Angel-Urdinola et Tanabe, 2012). La deuxième est qu'une part importante de la population occupe un emploi indépendant. L'absence, au Maroc, de régime de retraite ouvert aux indépendants et le fait que le système de couverture médicale ne soit, pour eux, obligatoire que depuis 2005<sup>152</sup> expliqueraient la faible affiliation de cette catégorie de la population, et par là, le fort pourcentage d'emplois informels. C'est d'ailleurs ce même argument qui transparaît dans les conclusions et recommandations formulées dans la proposition de réforme du système de retraite

<sup>152</sup> La loi relative à l'Assurance Maladie Obligatoire a été adoptée en 2005 mais les décrets d'application n'ont été pris qu'en 2007.

marocain (Actuaria, 2010). Le rapport propose la création d'un régime de retraite pour les indépendants<sup>153</sup> dans le but d'augmenter le nombre de cotisants et le taux de couverture.

Ni la première, ni la seconde explication ne sont suffisantes. Une rapide comparaison de l'ampleur de l'emploi informel hors-agriculture dans différents pays montre que le Maroc est le pays le plus touché de la région (graphique 4.7). L'analyse descriptive des données de l'enquête sur l'emploi, réalisée dans cette section permettra de confirmer que l'emploi informel au Maroc n'est ni exclusivement rural, ni majoritairement agricole, ni uniquement une affaire d'emploi indépendant. La simple création d'un régime de retraite pour les indépendants ne résoudra, au mieux, qu'une partie du problème et au pire, ne changera rien au taux de couverture et à l'ampleur de l'emploi informel.

**Graphique 4.7 : Part de l'emploi informel dans l'emploi non-agricole total (2000-2007)<sup>154</sup>**



Source : Auteur, à partir de Jütting et Laiglesia, 2009

En somme, à travers une analyse descriptive et une étude économétrique des données individuelles marocaines, cette section permettra de dresser un portrait de l'emploi informel afin de mieux appréhender son hétérogénéité, son caractère subi ou choisi et de distinguer ainsi les catégories qui pourraient être formalisées et intégrées au système de retraite contributif en place, de celles qui auraient besoin d'un autre type de couverture, plus adapté.

<sup>153</sup> Les travailleurs indépendants regroupent les travailleurs mobiles, les exploitants agricoles et de la pêche, les commerçants et artisans et les professions libérales.

<sup>154</sup> Les chiffres ne correspondent pas à une moyenne sur la période, ils proviennent de sources différentes donc les dates sont différentes, comprises dans l'intervalle 2000-2007.

## 1. Présentation générale des données et de l'étude

### 1.1. L'étude des caractéristiques et des déterminants de l'emploi informel

Les données utilisées dans cette première étape sont celles de l'enquête sur l'emploi réalisée en 2009 par le Haut Commissariat au Plan auprès d'un échantillon de 263 068 individus dont 155 796 résident en milieu urbain et 107 272 en milieu rural<sup>155</sup>.

Les questions posées permettent de connaître les caractéristiques individuelles des personnes (âge, genre, niveau d'éducation), les caractéristiques relatives à leur activité (chômeur, occupé, inactif ou retraité), ainsi que les caractéristiques relatives à l'emploi occupé le cas échéant (secteur d'activité, statut dans l'emploi, taille de l'établissement, durée du travail).

Sur la base des travaux de l'OIT (2003), nous retenons la définition de l'emploi informel suivante : est considéré comme travailleur informel, tout actif occupé non-affilié au système de sécurité sociale.

L'enquête ne contient pas la variable affiliation ou non au système de retraite mais en couplant deux autres variables, le statut dans l'emploi et l'affiliation ou non au système de couverture médicale, nous contournerons l'absence de cette information.

- Le statut dans l'emploi permet de distinguer les personnes qui doivent en théorie être affiliées au système de retraite de celles dont la catégorie professionnelle n'entre dans aucun des cas prévus par le système de retraite en vigueur.

#### Statuts professionnels et éligibilité à l'affiliation au système de retraite en vigueur

Affiliation obligatoire	Non éligibles
Salariés hors travailleurs domestiques	Indépendants
Apprentis	Employeurs
Aides familiaux	Associés/membres de coopératives
Travailleurs domestiques	

- L'affiliation au système de couverture médicale est quant à elle légalement obligatoire pour toutes ces catégories professionnelles<sup>156</sup>. Les actifs du premier ensemble -les salariés, apprentis, aides familiaux et travailleurs domestiques- lorsqu'ils sont affiliés au système de couverture médicale le sont *de facto* au système de retraite puisque la déclaration se fait auprès

<sup>155</sup> Le HCP a réalisé en 2007, une enquête sur le secteur informel mais celle-ci ne prend pas en compte l'emploi informel en dehors du secteur informel, c'est pourquoi l'utilisation de l'enquête emploi nous paraît plus pertinente.

<sup>156</sup> Loi n° 65-00 portant code de la couverture médicale de base

du même organisme de sécurité sociale (CNSS<sup>157</sup>). Les non-affiliés seront donc comptabilisés comme occupant un emploi informel. Les actifs du deuxième ensemble -les indépendants, employeurs, associés et membres de coopératives- ne sont affiliés à aucun système de retraite et leur affiliation au système de couverture médicale n'est possible (et obligatoire) que depuis 2007. Peu de temps s'est écoulé entre le début de l'application de la loi et la collecte des données de l'enquête emploi 2009. Peu de contrôles sont effectués par les inspecteurs du travail et de la CNSS pour ces catégories de la population active. Et l'affiliation n'ouvre l'accès qu'à la couverture médicale et non à l'assurance vieillesse. Ces trois éléments expliquent que les indépendants et les employeurs relèvent dans leur quasi-totalité de l'emploi informel selon la définition retenue. Pour cette raison, nous choisissons, dans la majeure partie de ce travail, de traiter séparément les ensembles 1 : {salariés hors travailleurs domestiques, apprentis, aides familiaux, travailleurs domestiques} et 2 : {indépendants, employeurs, associés/membres de coopératives}.

L'analyse descriptive sera complétée par une étude de la probabilité d'occuper un emploi informel en fonction des différentes caractéristiques individuelles et professionnelles à l'aide d'un modèle *logit*.

### 1.2. L'étude de la satisfaction dans l'emploi informel

L'enquête nationale sur l'emploi inclut une question sur la satisfaction dans l'emploi formulée comme suit : « Désirez-vous changer d'emploi ou d'activité ? »

La deuxième étape de notre étude consiste à comparer la satisfaction dans l'emploi informel avec celle de l'emploi formel en tenant compte des statuts et des aspirations et en partant de l'hypothèse qu'un travailleur qui ne désire pas changer d'emploi est satisfait.

Nous ferons à la fois une analyse descriptive en calculant le solde de satisfaction selon les statuts ; et un *logit* de la satisfaction dans l'emploi en contrôlant les différentes caractéristiques socio-démographiques qui permettent d'approcher les aspirations. Là encore, l'absence de données de revenus est un problème puisque la satisfaction est fortement corrélée aux revenus. Ne pouvant contrôler par les revenus, il y a un biais d'omission qui limite la pertinence des résultats économétriques.

### 1.3. L'étude des revenus dans le secteur informel

Dans une troisième étape, nous nous intéresserons de manière plus approfondie aux indépendants et aux employeurs pour trois raisons. Ces travailleurs sont, dans leur quasi-totalité, informels. C'est

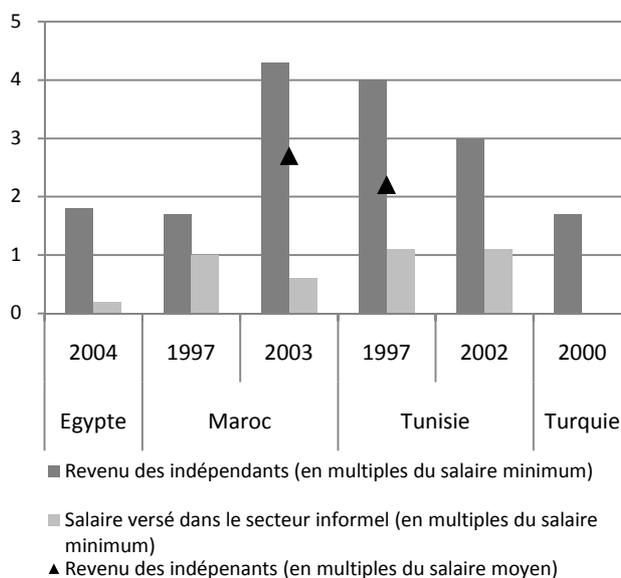
---

<sup>157</sup> La Caisse Nationale de Sécurité Sociale

également le type d'emploi qui est le plus concerné par la notion de « choix ». Enfin, certaines données agrégées (Charmes, 2009) indiquent que les revenus des travailleurs indépendants au Maroc sont en moyenne supérieurs aux revenus des salariés, en moyenne supérieurs aux revenus des travailleurs indépendants des autres pays de la région et ont augmenté depuis une dizaine d'années (graphique 4.8).

Nous tenterons de vérifier si l'emploi indépendant au Maroc est un emploi indépendant « riche » et de confirmer également que l'emploi salarié dans les petites unités informelles est pour sa part, en majorité subi. Nous utiliserons les données de l'enquête nationale sur le secteur informel réalisée en 2007 par le HCP auprès de 10 259 unités de production qui ne disposent pas de comptabilité. Ceci est donc la définition retenue du secteur informel par l'institution dans la conduite de son enquête. L'excédent brut d'exploitation nous servira de proxy au revenu des travailleurs à leur compte et des employeurs et nous comparerons ce revenu au salaire minimum et au salaire moyen dans l'emploi formel.

**Graphique 4.8 : Revenus des indépendants et salaires dans le secteur informel**



Source : Auteur, à partir des données de Charmes (2009)

## 2. Analyse de l'emploi informel

### 2.1. Qui est dans l'emploi informel ?

L'emploi informel représente 82% de l'emploi total, 96% de l'emploi rural, 68% de l'emploi urbain et 71% de l'emploi hors agriculture (HA). La part de l'emploi informel dans l'emploi total n'a pas, du reste, vraiment baissé pendant la décennie 2000 en dépit d'une croissance annuelle moyenne du PIB de 4,7% (annexe 4.6).

L'analyse de l'emploi informel pris dans son ensemble<sup>158</sup> permet de mieux appréhender le profil de cette catégorie de travailleurs et de comprendre qu'il ne s'agit pas d'un segment homogène du marché du travail. Etant donné que nous nous interrogeons sur la protection de ces travailleurs et sur les possibilités d'extension de la couverture retraite, il est important de pouvoir découper le marché du travail informel en plusieurs segments dont les caractéristiques supposent des politiques et des mesures différentes. La solution n'est pas la même selon que l'on ait affaire à des travailleurs agricoles, à des marchands ambulants ou à des salariés de grandes entreprises.

Les caractéristiques individuelles et professionnelles des travailleurs informels permettent d'avoir un premier aperçu du profil de cette population (tableau détaillé des résultats à l'annexe 4.7).

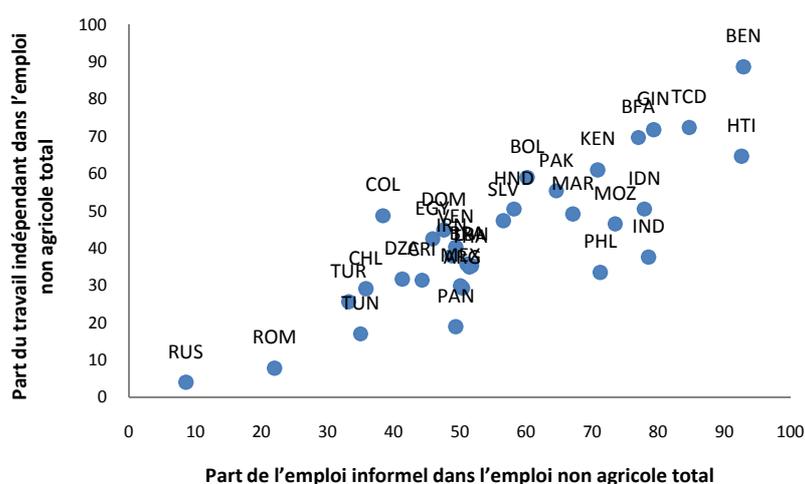
**L'emploi informel au Maroc n'est ni exclusivement rural, ni majoritairement agricole.** Expliquer l'importance de l'emploi informel par le fait que le Maroc est un pays à moitié agricole et rural (Robalino, 2005 ; Angel-Urdinola et Tanabe, 2012) est insuffisant. L'emploi informel au Maroc n'est pas uniquement un emploi informel « traditionnel », il est à 42% urbain et à 51% non-agricole.

**L'emploi informel urbain n'est pas majoritairement indépendant mais majoritairement salarié.** L'autre explication souvent avancée à la part d'informalité est la part de l'emploi indépendant dans l'emploi total. Les données réunies dans le rapport de l'OCDE (2009) montrent effectivement que la part de l'emploi informel est plus élevée dans les pays où la part du travail indépendant est importante (graphique 4.9).

---

<sup>158</sup> y compris les personnes qui ne font pas partie de la population en âge de travailler (15-59 ans).

**Graphique 4.9 : Travail indépendant et emploi informel**



Source : Jütting et Laiglesia, 2009

Les travaux sur lesquels s'appuie la commission en charge de la réforme du système marocain de retraite (Actuaria, 2010 ; HCP, 2012 ; Cour des comptes, 2013), préconisent -sans étude spécifique à l'appui, d'élargir le régime de base obligatoire aux travailleurs non salariés (TNS) et de leur créer un régime complémentaire facultatif afin d'augmenter le taux de couverture du système. Que les TNS soient juridiquement éligibles à l'affiliation au système de retraite n'est pas une proposition critiquable en soi. Il est difficile d'affirmer en revanche que cette mesure soit suffisante à réduire l'informalité pour au moins deux raisons. La première est que l'obligation d'affiliation au système de couverture médicale, adoptée en 2005, ne s'est pas traduite par une affiliation massive des TNS à la caisse nationale de sécurité sociale (*cf. infra*). Est-ce parce que l'assurance contre le risque maladie intéresse peu les actifs indépendants ? L'ouverture de l'accès aux prestations de retraite pèsera-t-elle dans la décision de ces TNS de se formaliser ? La faible adhésion de ces TNS à l'assurance maladie, malgré l'obligation reflète un défaut de contrôle et d'application de la loi. Ce qui s'est produit pour la couverture médicale peut se produire aussi pour la couverture retraite.

La deuxième raison qui permet de douter que cette mesure ait un impact significatif sur le taux de couverture est que l'emploi informel hors agriculture (noté HA) et l'emploi informel urbain sont majoritairement composé de salariés et non pas d'indépendants (tableau 4.1).

**Tableau 4.1 : Répartition de l'emploi informel par milieu et par statut professionnel (en%)**

	National	National HA	Urbain	Rural
Salariés	31	<b>52</b>	<b>51</b>	20
Indépendants	35	36	33	31
Aides familiaux	28	5	6	46
Employeurs	3	5	5	1
Associés	2	0	3	1
Apprentis	1	2	2	0

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

Là encore, il apparaît que l'informalité n'est pas seulement de type « traditionnel », composée de travailleurs non rémunérés (aides familiaux et apprentis), de travailleurs indépendants et de travailleurs domestiques que beaucoup de pays ont du mal à couvrir, soit en raison d'une absence de cadre juridique qui prévoit leur couverture ; soit en raison des difficultés d'application et de contrôle. La moitié des travailleurs informels hors agriculture sont des salariés, dont la couverture est institutionnalisée et obligatoire depuis 1959. C'est en quelque sorte l'informalité la plus « injustifiée ». Il faut pouvoir l'expliquer car c'est cette catégorie qu'il faudrait couvrir en priorité soit en la réintégrant dans le marché de travail formel soit en trouvant des solutions adaptées.

**L'emploi informel salarié se concentre majoritairement dans les micro-entreprises** donc dans des unités elles-mêmes informelles<sup>159</sup>. Ce type d'emploi informel est plus difficile à formaliser que s'il était concentré dans des grandes unités puisqu'il faut d'abord formaliser l'entreprise, qu'elle soit enregistrée et en règle avec l'administration fiscale avant de pouvoir formaliser les travailleurs (déclaration à la CNSS et à l'inspection du travail).

Sur l'emploi informel total, 92% se concentre dans des établissements de moins de 10 personnes et 81% dans les établissements de moins de 5 personnes (annexe 4.7). Cela est le reflet de l'importance de l'emploi indépendant certes mais cela signifie également que l'emploi agricole est un emploi dans des petites exploitations et que l'emploi salarié informel est en majorité concentré dans des micro-entreprises, très probablement elles-mêmes informelles. Si l'on ne regarde que l'emploi informel salarié (hors agriculture et hors travail domestique), 76% se concentre dans des entreprises de moins de 10 personnes et 63% dans des entreprises de moins de 5 personnes (annexe 4.8).

Par branches d'activités, l'emploi informel hors agriculture se concentre dans le **commerce, le BTP, les industries manufacturières et les services collectifs et personnels**. Dans les industries manufacturières, l'emploi informel est surreprésenté dans l'industrie textile, plus que dans l'industrie agro-alimentaire. Dans le commerce, l'emploi informel se concentre davantage dans le commerce de

<sup>159</sup> La littérature considère que, dans les PED, la probabilité qu'une entreprise opère en dehors du cadre légal est proche de 1 pour les entreprises de petite taille (Barthélémy, 1998 et Levy, 2008).

détail de biens de consommation courante, le commerce ambulant et les activités de réparation que dans le commerce de gros. Enfin pour les services collectifs et personnels, il s'agit plus des services à la personne que des activités d'assainissement et de traitement des déchets.

**Les variables démographiques** montrent que l'emploi informel est masculin<sup>160</sup> aux trois quarts, y sont surtout représentés des individus analphabètes (44%) ou d'un niveau d'enseignement primaire (29%). Par contre on y trouve avec une répartition quasi-homogène, des individus de tous les âges compris entre 15 et 54 ans. Cela signifie a priori qu'un individu peut très bien faire toute sa carrière dans l'emploi informel et que ce n'est pas qu'un passage obligé des jeunes avant d'intégrer le marché du travail formel. En comparant la répartition dans l'emploi informel à la répartition dans l'emploi total, on note une légère sous représentation des femmes et surreprésentation des plus jeunes dans l'emploi informel, surtout si l'on exclut les activités agricoles. Pour les jeunes ce n'est pas surprenant. Pour les femmes, cela rejoint les résultats observés dans les pays de la région MENA (*infra*).

**Enfin, une rapide comparaison des caractéristiques de l'emploi formel et de l'emploi informel** (annexes 4.7 et 4.7bis) montre que l'emploi formel est beaucoup moins hétérogène. Il est urbain à 90%, non-agricole à 98%, salarié à 95%, se répartit à parts égales entre les emplois publics et les emplois privés (49%), entre des établissements de taille moyenne et des établissements de plus de 200 personnes. Y sont surtout représentés les hommes (71%), les individus d'un niveau d'enseignement supérieur et âgés de 35 à 54 ans.

---

<sup>160</sup> Ce qui est le reflet du faible taux d'activité des femmes (20% en milieu urbain et 39% en milieu rural).

## 2.2. Où trouve-t-on le plus d'emplois informels ?

Afin de mieux déterminer quelles sont les personnes et les types d'emplois les plus affectés par l'informalité, nous choisissons de traiter séparément la population active âgée de 15 à 59 ans et les plus de 60 ans, ainsi que les milieux urbain et rural.

Les résultats montrent que la quasi-totalité des apprentis, des aides familiaux et des travailleurs domestiques sont dans l'emploi informel. Leur couverture est prévue par la loi<sup>161</sup>. Cette loi n'a jamais été appliquée pour les apprentis et les décrets d'application qu'elle prévoit pour déterminer les conditions de son application pour les aides familiaux et les travailleurs domestiques<sup>162</sup> n'ont jamais été pris.

**Tableau 4.2 : Emploi informel des catégories éligibles à l'affiliation au système de retraite, en %**  
(part de la catégorie dans l'emploi total<sup>163</sup>, en %)

	Urbain	Rural	National	National HA
<b>Salariés</b>	<b>51,4</b> (64)	<b>83,6</b> (23,1)	<b>59,9</b> (42)	<b>55,6</b> (62)
Apprentis	100 (1)	100 (0,4)	100 (0,8)	100 (1,4)
Aides familiaux	100 (4)	100 (44,4)	100 (23,5)	100 (3,5)
Travailleurs domestiques	98,7 (2)	100 (0,2)	98,6 (1)	98,6 (1,5)

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

**Tableau 4.3 : Emploi informel des catégories uniquement éligibles à l'assurance maladie, en %**  
(part de la catégorie dans l'emploi total, en %)

	Urbain	Rural	National	National HA
<b>Indépendants</b>	<b>98,8</b> (23)	<b>99,7</b> (30)	<b>99,8</b> (29)	<b>98,95</b> (25,6)
Employeurs	81,2 (4)	94,4 (1)	83,2 (2,7)	81,46 (4)
Associés/membres de coopératives	90,2 (2)	98 (1)	92,1 (1)	91,6 (2)

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

<sup>161</sup> Loi n°1.72.184 du 27 juillet 1972 relative au régime de sécurité sociale

<sup>162</sup> De même que la loi portant organisation du travail domestique élaborée en octobre 2011 n'a pas encore été votée.

<sup>163</sup> Lecture : 64% des travailleurs urbains sont des salariés et 51,4% de ces salariés sont informels ; 23,1% des travailleurs ruraux sont des salariés et 83,6% d'entre eux sont informels.

Les apprentis et les travailleurs domestiques ne représentent qu'une faible part de l'emploi total (environ 1%). Les aides familiaux sont plus nombreux, surtout en milieu rural, et constituent à eux seuls, un segment, celui du travail non rémunéré.

En milieu urbain, les salariés et les indépendants sont les deux catégories dominantes. La quasi-totalité des indépendants sont informels (98,8%), plus de la moitié des salariés le sont (51,4%). Salariés et indépendants seront étudiés séparément du fait que les uns sont censés être affiliés au système de retraite et les autres n'ont aucun régime de retraite collectif prévu pour leur situation mais sont censés être affiliés à l'assurance maladie obligatoire (AMO).

### *L'emploi salarié*

L'emploi salarié (hors ménages) représente 31% de l'emploi informel total des 15-59 ans (49% de l'emploi informel urbain et 20% de l'emploi informel rural). Il se répartit entre emplois privés, emplois publics et emplois agricoles (tableau 4.4).

**Tableau 4.4 : Informalité par type d'emploi (emplois salariés)**

	Urbain		Rural	
	Part dans l'emploi salarié urbain	Part d'emplois informels	Part dans l'emploi salarié rural	Part d'emplois informels
Emplois privés HA	71%	<b>67,7%</b>	53%	<b>86%</b>
Emplois publics	27%	4,4%	7%	17%
Emplois agricoles	2%	91,9%	40%	93%

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

L'informalité touche surtout les salariés des exploitations agricoles et des entreprises privées mais n'est pas exclusive à ceux-ci. Il existe paradoxalement des non-affiliés dans les emplois publics également. Ceci est lié principalement aux recrutements faits par des élus dans les collectivités locales ou aux recrutements d'agents pour des activités occasionnelles et dont la situation met plusieurs années à être régularisée.

Pour les salariés des exploitations agricoles, 92% des emplois sont informels. Il semble y avoir un défaut d'application de la loi, soit en raison du faible nombre d'inspecteurs du travail<sup>164</sup>, soit par tolérance des autorités pour un secteur aussi sensible au Maroc que l'agriculture.

<sup>164</sup> Dans tout le pays, 30 inspecteurs du travail sont affectés au secteur agricole.

### **Enfin, les deux tiers des salariés urbains des entreprises privées sont dans l'emploi informel.**

- Parmi ces salariés des entreprises privées (annexe 4.8), les hommes sont plus touchés que les femmes. Cette particularité que l'on retrouve dans d'autres pays de la région MENA semble pouvoir s'expliquer par la sélection. Le taux d'activité des femmes éduquées est supérieur au taux d'activité des femmes qui ont un faible niveau d'éducation. Ce n'est pas le cas pour les hommes pour lesquels le taux d'activité des personnes qui ont un faible niveau d'éducation est plus élevé (annexe 4.8bis). Ceci expliquerait que les femmes soient surreprésentées dans les emplois publics et les emplois privés formels.
- Par niveau d'éducation, les moins touchés sont les diplômés du supérieur (33% des salariés du secteur privé de niveau supérieur sont informels), tous les autres niveaux sont fortement touchés et de manière quasi-égale.
- L'emploi salarié privé est fortement informel dans quasiment toutes les branches d'activité. Les branches les plus affectées sont aussi celles qui emploient le plus : BTP (89% d'informalité), industries manufacturières (55%), commerce (75%), services collectifs (92%), transports et communication (72%).
- En fonction de la taille de l'entreprise le résultat est plus surprenant. Habituellement, l'informalité décroît avec la taille de l'entreprise. C'est le cas aussi au Maroc où l'on passe de 96% d'emplois informels dans les entreprises de moins de 5 personnes à 59% dans les entreprises de 10 à 19 personnes et à 16% dans les entreprises de 50 à 199 personnes. En revanche, l'informalité augmente pour les entreprises de plus de 200 personnes. Ceci est peut-être dû au fait que les grandes entreprises sont plus concentrées dans les branches d'activité les plus touchées comme les industries manufacturières et le BTP alors que les entreprises de taille moyenne sont plutôt dans des activités de service. L'analyse économétrique permettra d'isoler les effets propres des variables « branche d'activité » et « taille de l'établissement ».

A ce stade de l'étude, il semble que l'emploi informel soit largement un emploi informel subi par les travailleurs, puisqu'il concerne principalement des salariés, principalement concentrés dans les micro-entreprises.

### *Travail indépendant*

Le travail indépendant représente 32% de l'emploi informel total des 15-59 ans (33% de l'emploi informel urbain et 31% de l'emploi informel rural). Il est non-agricole à 58%.

Les indépendants sont à plus de 80% des hommes, de tout âge entre 15 et 54 ans. En milieu urbain, la part la plus importante des indépendants a au moins un niveau d'éducation primaire. Ils se concentrent majoritairement dans le commerce (54%) mais aussi dans l'industrie manufacturière (13%) et le BTP (10%) ; (annexe 4.12).

**La quasi-totalité des travailleurs indépendants ne sont pas affiliés à l'assurance maladie obligatoire.**

Seul 1% des travailleurs indépendants urbains sont affiliés à la caisse de sécurité sociale. L'extension aux indépendants de l'assurance maladie est considérée par les pouvoirs publics, quelques années après sa mise en œuvre, comme un échec (Banque mondiale, 2012b). Il n'y a manifestement pas eu d'affiliation volontaire massive de la part des indépendants et l'obligation peut difficilement être imposée avec seulement 400 inspecteurs du travail<sup>165</sup> dans tout le pays (dont 318 sont des agents de terrain), qui ont tendance à privilégier les établissements qui emploient des salariés plutôt que les établissements tenus par des travailleurs indépendants. Considérant ces éléments, il semble *a priori* hasardeux de croire à une affiliation massive de ces mêmes travailleurs indépendants à un régime de retraite si ce dernier était mis en place.

**Seuls 19% des employeurs sont affiliés à l'assurance maladie**, ce chiffre n'est que de 6% en milieu rural. En milieu urbain, l'analyse des caractéristiques individuelles des employeurs montre que la part des femmes parmi les employeurs ayant pris la décision de s'affilier est supérieure à la part des femmes parmi les employeurs informels (annexe 4.13). La même observation est faite en ce qui concerne les personnes de niveau d'éducation supérieur et la tranche d'âge de 45 à 54 ans.

En regardant les caractéristiques professionnelles, il apparaît que la majorité des employeurs, mêmes formels sont concentrés dans les micro-entreprises de moins de 5 personnes. Il semble néanmoins que la taille ait un effet sur la décision de se formaliser. L'analyse économétrique permettra de mesurer l'importance de ces facteurs dans la probabilité d'être en situation d'emploi formel pour les employeurs.

**Une part importante des indépendants et des employeurs disposent d'un local.**

Parmi les indépendants affiliés (qui ne constituent qu' 1% des indépendants hors agriculture), les trois quarts (74,5%) ont un local professionnel. Parmi les employeurs affiliés (qui eux constituent 19% des employeurs hors agriculture), la quasi-totalité dispose d'un local (96,5%). Il n'est pas surprenant que ceux qui s'affilient soient ceux qui disposent d'un local. En revanche, ce qui est plus surprenant, c'est que 40% des indépendants non-affiliés et 80% des employeurs non-affiliés ont un local (tableau 4.5 et 4.5bis). En théorie, les travailleurs à leur compte, indépendants ou employeurs, qui disposent d'un local sont obligatoirement enregistrés et paient au moins la patente<sup>166</sup>. C'est pour cette catégorie de travailleurs à leur compte qu'il est légitime de se poser la question de savoir si l'informalité résulte d'un choix. La question se pose aussi, mais dans une moindre mesure, pour ceux qui disposent d'un véhicule, qui travaillent à domicile ou au domicile des clients. Enfin, au moins 15,5% des

---

<sup>165</sup> pour 50 000 établissements enregistrés.

<sup>166</sup> remplacée par la taxe professionnelle depuis 2007.

indépendants occupent incontestablement un emploi de survie (activités de vente de biens et services sur la voie publique ou dans les marchés). L'analyse de l'EBE des travailleurs indépendants permettra de clarifier ce point.

**Tableau 4.5 : Répartition de l'emploi indépendant en fonction du type de local (en%)**

	URBAIN		RURAL	NATIONAL HA	
	Informel	Formel	Informel	Informel	Formel
Local professionnel	44	78	<b>82<sup>167</sup></b>	40	74,5
Véhicule	27	17	<b>7</b>	27,5	17,5
A domicile	5	2	2	6	1,75
Domicile des clients	11	2	2,5	11	3,5
Marché public	6	0	5	9	1,75
Poste fixe sur voie publique	4	1	0,5	3,2	1
Poste improvisé sur voie publique	3	0	1	3,3	0

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

**Tableau 4.5bis : Répartition des employeurs en fonction du type de local (en%)**

	URBAIN		RURAL		NATIONAL HA	
	Informel	Formel	Informel	Formel	Informel	Formel
Local professionnel	84	97	71	87	80	96,5
Véhicule	3	1,5	5	13	3,5	2
A domicile	0	0	1	0	0,5	0
Domicile des clients	12	1,5	20	0	14	1,5
Marché public	1	0	3	0	2	0
Poste fixe sur voie publique	0	0	0	0	0	0
Poste improvisé sur voie publique	0	0	0	0	0	0

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

<sup>167</sup> Dans le milieu rural, la terre est comptabilisée dans l'enquête comme un local professionnel.

## 2.3. Quels facteurs influent sur la probabilité d'occuper un emploi informel ?

### 2.3.1. Le modèle

Afin de répondre à cette question et d'isoler l'effet de chaque caractéristique individuelle et professionnelle, les modèles de régression de type probit et logit sont les plus adaptés puisque la variable dépendante est dichotomique. Nous choisissons d'utiliser le modèle logit.

Le modèle de régression logit est donné par :

$$P(Y=1|X_1, X_2, \dots, X_k) = F(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k) \\ = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \dots + \beta_k X_k)}}$$

Où F est la fonction de répartition de la loi logistique.

Les paramètres sont estimés par la méthode du maximum de vraisemblance.

Dans notre modèle, Y prend la valeur 1 si l'individu occupe un emploi informel, et de 0 sinon

Les variables explicatives et de contrôle sont celles utilisées précédemment, dans la partie descriptive auxquelles ont été rajoutées la profession, la situation matrimoniale, l'ancienneté dans l'emploi occupé, le nombre d'heures hebdomadaire de travail et la région<sup>168</sup>. Pour chacune des variables qualitatives, une situation de référence a été choisie. Elles sont récapitulées dans le tableau 4.6.

**Les quatre variables explicatives principales** de notre modèle sont **le milieu de résidence, le genre, le niveau d'éducation et l'âge.**

Les résultats dans la littérature montrent en effet que l'informalité est en majorité subie et touche surtout les catégories qui sont les moins compétitives pour accéder au marché du travail formel c'est-à-dire les moins éduqués et les plus jeunes en raison du manque de compétences et d'expérience, et les femmes parce qu'elles sont moins connectées aux réseaux sociaux professionnels et pour des raisons culturelles qui sont à l'origine d'une moindre capacité de déplacement. Les ruraux également ont une probabilité plus importante de se retrouver dans l'emploi informel en raison de la petite taille du secteur formel dans le milieu agricole et rural, de la faible emprise de l'administration fiscale et sociale

---

<sup>168</sup> Régions : nous choisissons de classer les 16 régions marocaines en 3 catégories sur la base du PIB régional et de la part de chacune dans l'emploi national :

- Le centre : Casablanca, Rabat, Marrakech, Tanger-Tétouan et Agadir
- La semi-périphérie : Fès, Meknès, Oriental, régions rurales agricoles (Chaouia, Doukkala, Gharb)
- La périphérie : Tadla, Taza et les 3 régions du Sud

et de l'ignorance par les ruraux de leurs droits et devoirs. Cette logique s'applique également aux régions périphériques, qu'elles soient urbaines ou rurales.

**L'ancienneté** nous paraît être une variable explicative à prendre en compte car dans de nombreuses branches d'activité (industrie manufacturière, BTP, hôtellerie et restauration), l'employeur ne déclare pas ses employés à l'embauche mais après plusieurs années, lorsque le salarié a acquis suffisamment de compétences pour que l'employeur souhaite le garder pour une durée indéterminée.

En ce qui concerne **les variables de contrôle**, le **statut** dans l'emploi est important puisque, comme nous l'avons vu, il détermine l'éligibilité au système de retraite.

Nous contrôlons également par le type **d'emploi public ou privé** puisque le salariat public est quasi-totalement formel.

De la **taille de l'établissement et du type de local** dépend la probabilité de se faire contrôler par l'administration sociale ou l'inspection du travail, les établissements de petite taille, non enregistrés ou les structures qui ne disposent pas de local, travaillant au domicile des clients par exemple, ne se font jamais contrôler. Ces variables influencent positivement la probabilité que l'emploi dans ce type de structure soit informel.

Enfin, nous contrôlons par le **nombre d'heures de travail** pour capter, dans une certaine mesure, la saisonnalité de l'activité.

**Tableau 4.6 : Définition des variables**

<i>Caractéristiques individuelles</i>	
Milieu de résidence	0 si l'individu réside en milieu urbain, 1 sinon
Genre	0 si l'individu est un homme, 1 sinon
<b>Situation de référence</b>	
Région	L'ensemble des régions « centrales »
Tranche d'âge	Tranche des 35-44 ans
Niveau d'éducation	Aucun niveau scolaire
Situation matrimoniale	Marié
<i>Caractéristiques professionnelles</i>	
Ancienneté	Le nombre d'années d'ancienneté dans l'emploi occupé
Type d'emploi	0 si secteur public, 1 si secteur privé hors ménages
<b>Situation de référence</b>	
Statut dans l'emploi	Salarié
Branche d'activité	Industries manufacturières
Type de profession	Cadres moyens
Taille de l'établissement	Moins de 5 personnes
Type de local	Avec local
Nombre d'heures de travail	36 à 48h par semaine

Les estimations sont effectuées en prenant successivement plusieurs échantillons :

- l'emploi national total et l'emploi national hors agriculture
- l'emploi urbain hors agriculture<sup>169</sup>
- l'emploi rural
- l'emploi salarié national et national hors agriculture
- l'emploi salarié du secteur privé national et national hors agriculture

### 2.3.2. Les résultats

Comme le montre le tableau 4.7, la probabilité d'occuper un emploi informel est plus forte pour les hommes et pour les ruraux, elle diminue avec l'âge et le niveau d'éducation. Par tranche d'âge et niveau d'éducation, les coefficients sont stables quelle que soit la spécification du modèle.

Les variables milieu et genre en revanche, ne sont plus significatives lorsque l'on contrôle par la branche d'activité et la profession.

En regardant les caractéristiques professionnelles, la probabilité est plus élevée lorsqu'on occupe un emploi non salarié (surtout aide familial ou indépendant), lorsqu'on est ouvrier, artisan ou commerçant, lorsqu'on est employé dans la branche des services collectifs et personnels, de l'éducation ou du BTP.

Les résultats confirment que la probabilité d'occuper un emploi informel est plus forte en l'absence d'un local et dans les établissements de petite taille. Mais on note également qu'il est plus probable d'être dans l'emploi informel dans les établissements de plus de 200 personnes que dans les établissements de taille moyenne. C'est le seul résultat plutôt inattendu au regard de ce qui est observé dans d'autres pays.

Enfin, l'ancienneté est un déterminant significatif de l'informalité mais le coefficient est plutôt faible.

Les résultats pour les salariés du secteur privé hors agriculture sont à peu près les mêmes que pour l'ensemble des actifs tous statuts confondus. La probabilité d'occuper un emploi informel est toujours d'autant plus forte que l'on est jeune de niveau d'éducation faible et employé dans les branches des services collectifs, de l'éducation et du BTP (tableau 4.8). La variable genre redevient significative, avec une probabilité de se retrouver dans l'emploi informel supérieure pour les hommes. Cela s'explique par l'existence d'un biais de sélection. L'échantillon utilisé regroupe les actifs occupés et constitue un sous-ensemble de l'échantillon de départ qui compte à la fois les actifs occupés, les chômeurs et les inactifs. Il y a biais de sélection si la présence des individus dans l'échantillon des actifs occupés n'est pas aléatoire. C'est le cas ici. En effet, pour les femmes, le taux d'activité dépend du niveau scolaire, les femmes les plus éduquées sont surreprésentées dans la population active

---

<sup>169</sup> Les résultats pour l'emploi urbain total et l'emploi urbain hors agriculture étant quasi identiques, nous ne présenterons ici que l'emploi urbain hors agriculture.

occupée par rapport à la population totale. La participation des femmes au marché du travail dépend également de l'âge ou du milieu (urbain/rural).

Enfin, en ce qui concerne la probabilité d'occuper un emploi informel pour les employeurs (tableau 4.9), la plupart des variables ne sont pas significatives, sauf le niveau d'éducation et la taille de l'entreprise. Ainsi la probabilité qu'un employeur se formalise augmente avec le niveau d'éducation et la taille de l'établissement.

La plupart de ces résultats s'alignent avec ce qui est observé dans les autres PED (Jütting et Laiglesia 2009 ; Angel-Urdinola et Tanabe, 2012 ; Bensidoun et *al.*, 2011 ; Maurizio, 2012). L'informalité touche surtout les catégories les plus vulnérables, les nouveaux arrivants sur le marché du travail, avec une faible éducation ce qui laisse penser que la majorité de l'emploi informel est subi, on occupe ces emplois en l'absence d'alternative et probablement dans l'espoir, pour les salariés, de devenir formel avec l'âge et l'ancienneté.

La probabilité d'occuper un emploi informel plus forte dans les entreprises de plus de 200 personnes, pourrait s'expliquer par le fait que ces entreprises ont plus tendance à employer des personnes à la tâche ou de manière temporaire pour faire face à une augmentation temporaire de l'activité. Cet emploi informel dans le secteur formel se concentre d'ailleurs principalement dans le BTP et l'industrie manufacturière. Le fait que ce type d'emploi existe dénote un défaut de contrôle puisque même les grandes entreprises y échappent.

#### **2.4. Autres enseignements**

**Très peu de travailleurs informels exercent une activité secondaire.** D'après l'enquête, 97% des travailleurs informels n'exercent pas d'activité secondaire et 91% (100% des salariés des entreprises privées) ne cherchent pas à exercer plus d'heures de travail, ni dans leur emploi actuel, ni dans le cadre d'une activité secondaire (annexe 4.9). Cela ne signifie pas nécessairement que le revenu que leur procure leur activité principale soit suffisant mais plutôt que la durée du travail hebdomadaire est déjà élevée. Elle est en effet de 45 heures en moyenne chez l'ensemble des travailleurs informels et de près de 52 heures chez les salariés informels urbains des entreprises privées (contre 47 heures chez les salariés formels<sup>170</sup>).

#### **Que dire de l'activité des personnes âgées et de son caractère informel ?**

Le taux d'activité des personnes âgées de plus de 60 ans est de 26% et celui des personnes âgées de plus de 65 ans est de 21%. Ces chiffres sont inférieurs à ceux observés dans les pays d'Amérique

---

<sup>170</sup> La durée hebdomadaire légale de travail au Maroc est de 48 heures.

latine (27%), d'Asie (33%) et d'Afrique (42%)<sup>171</sup>. Sans surprise, le taux d'activité des personnes âgées est beaucoup plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain (annexe 4.10).

L'âge légal de départ à la retraite au Maroc est fixé à 60 ans. Il est de 65 ans pour les professeurs universitaires, de 66 ans pour les magistrats. Les salariés du privé n'ayant pas totalisé les 3240 jours de cotisation continuent à travailler après 60 ans. Nous choisissons donc de traiter séparément les tranches d'âge de 60 à 64 ans, de 65 à 69 ans et de plus de 70 ans.

Les tendances sont globalement les mêmes pour ces trois tranches d'âge. Les actifs âgés sont majoritairement des hommes (environ 90%), et majoritairement dans l'emploi informel, surtout lorsqu'ils sont âgés de plus de 65 ans.

Parmi les travailleurs âgés informels, plus de 60% sont dans l'emploi indépendant, le quart est salarié. Quant à la répartition par branche d'activité et taille d'établissement, on retrouve les mêmes tendances que pour les travailleurs informels de 15-59 ans : ils se concentrent principalement dans le commerce, le BTP, l'industrie manufacturière et les services collectifs, et à plus de 95% dans des micro-entreprises.

Enfin, il est à noter que les données sur l'activité des personnes âgées ne sont disponibles que pour les personnes qui n'ont pas, par ailleurs, une pension de retraite. Il n'est donc pas possible de mesurer l'emploi des retraités.

En somme, cette analyse des caractéristiques et déterminants de l'emploi informel, confirme d'abord son hétérogénéité et surtout le fait qu'il semble en majorité subi, puisqu'en majorité salarié ou indépendant sans local et touchant les catégories de la population les plus vulnérables et les structures de petite taille. Si le caractère subi de l'emploi informel salarié ne fait presque pas de doute, la question se pose avec un plus d'incertitude en ce qui concerne les travailleurs à leur compte et les employeurs. Une analyse de la satisfaction dans l'emploi nous permettra d'avoir plus d'éléments sur la perception qu'ont les travailleurs de leur propre emploi et de déterminer si ceux qui occupent un emploi indépendant cherchent plus ou moins que les autres, à le quitter.

---

<sup>171</sup> Données du BIT (Laborsta). Le nombre de pays dont les données sont disponibles étant faible, ces chiffres ne sont que des ordres de grandeur et ne reflètent pas réellement les chiffres moyens de chacune des régions.

**Tableau 4.7 : Régression logistique de la probabilité d'occuper un emploi informel, tous statuts**

	NATIONAL							
Informel	1	2	3	4	5	6	7	8
Rural (réf. Urbain)	2,48 ***	2,39 ***	1,34 ***	1,35 ***	0,64 ***	0,64 ***	0,06	0,09
Femme (réf. Homme)	-0,34 ***	-0,32 ***	-0,30 ***	-0,67 ***	-0,22 ***	0,11 *	0,08	-0,14
<i>Tranche d'âge (réf. 35-44)</i>								
15-24	1,75 ***	1,74 ***	1,72 ***	1,17 ***	2,01 ***	2,05 ***	1,46 ***	0,98 ***
25-34	0,49 ***	0,50 ***	0,68 ***	0,38 ***	0,88 ***	0,85 ***	0,50 ***	0,22 ***
45-54	-0,29 ***	-0,30 ***	-0,60 ***	-0,48 ***	-0,65 ***	-0,64 ***	-0,30 ***	-0,20 ***
55-59	-0,17 ***	-0,17 ***	-0,64 ***	-0,49 ***	-0,88	-0,80	-0,29 ***	-0,17
<i>Niveau d'éducation (réf. Aucun)</i>								
Coranique			-0,55 ***	-0,51 ***	-0,49 ***	-0,76 ***	-0,42 ***	-0,40 ***
Primaire			-0,95 ***	-0,98 ***	-0,82 ***	-0,66 ***	-0,27 ***	-0,34 ***
Collège			-1,66 ***	-1,75 ***	-1,57 ***	-1,22 ***	-0,58 ***	-0,71 ***
Lycée			-2,68 ***	-2,76 ***	-2,58 ***	-2,06 ***	-1,03 ***	-1,16 ***
Supérieur			-3,62 ***	-3,68 ***	-3,50 ***	-2,81 ***	-1,13 ***	-1,28 ***
<i>Statut (réf. Salarié)</i>								
Indépendant					4,51 ***	2,23 ***	1,76 ***	1,81 ***
Aide familial					3,60 ***	1,96 ***	1,52 ***	1,37 ***
Employeur					2,38 ***	0,70 ***	0,39 ***	0,48 ***
Associé					1,35 ***	1,06 ***	0,62 ***	0,69 ***
<i>Type de local (réf. avec local)</i>								
Sans local						2,15 ***	2,04 ***	1,99 ***
Domicile clients						2,29 ***	1,51 ***	1,53 ***
A domicile						1,42 ***	1,67 ***	1,68 ***
Véhicule						0,43 ***	0,71 ***	0,73 ***
<i>Taille de l'établissement (réf. &lt;5)</i>								
5 à 9						-1,24 ***	-1,19 ***	-1,19 ***
10 à 19						-2,5 ***	-2,08 ***	-2,07 ***
20 à 49						-3,53 ***	-3,11 ***	-3,09 ***
50 à 199						-4,39 ***	-4,00 ***	-4,01 ***
200 et plus						-3,44 ***	-2,85 ***	-2,86 ***
Ancienneté							-0,04 ***	-0,03 ***
<i>Branche d'activité (réf. Ind. manuf)</i>								
Agriculture							-0,20	-0,16
Pêche							-2,90 ***	-2,89 ***
Industries extractives							0,07	0,12
Electricité, gaz, eau							-0,27	-0,22
BTP							0,57 ***	0,62 ***
Commerce							0,12	0,14
Hôtellerie et restauration							0,28 **	0,30 **
Transports et communication							0,46 **	0,49 ***
Activités financières							-0,75 ***	-0,75 ***
Immobilier, locations							0,44 ***	0,45 ***
APU							-0,24	-0,22
Education							0,76 ***	0,77 ***
Santé et action sociale							0,25	0,26
Services collectifs et personnels							1,24 ***	1,28 ***
Services domestiques							-1,40 ***	-1,32 ***
Activités extraterritoriales							-0,31	-0,33
<i>Secteur privé (réf. Secteur public)</i>							1,64 ***	1,59 ***
<i>Profession (réf. Cadres moyens)</i>								
Elus, directeurs, responsables							0,56 ***	0,62 ***
Cadres supérieurs							-0,75 ***	-0,72 ***
Employés							0,82 ***	0,79 ***
Commerçants							1,36 ***	1,36 ***
Artisans et ouvriers qualifiés							3,74 ***	3,68 ***
Exploitants agricoles							1,54 ***	1,50 ***
Ouvriers et manœuvres agricoles							3,39 ***	3,36 ***
Conducteurs d'installations							0,71 ***	0,71 ***
Manœuvres non-agricoles							1,63 ***	1,57 ***
<i>Nb d'h de travail/sem. (réf. 36-48h)</i>								
< 24h							0,51 ***	0,56 ***
24h-35h							0,36 ***	0,42 ***
<48h							0,57 ***	0,59 ***
<i>Situation matrimoniale (réf. Marié)</i>								
Célibataire				0,38 ***				0,48 ***
Divorcé, veuf				0,55 ***				0,26 *
<i>Lien avec le CM (réf. CM)</i>								
Conjoint				0,54 ***				0,46 ***
Enfant				0,58 ***				-0,38
Parent				0,19				0,34 ***
Autre				0,55 ***				
<i>Région (réf. Régions centrales)</i>								
Semi-périphérie		0,55 ***	0,59	0,59 ***	0,54 ***	0,04	0,20 ***	0,20 ***
Périphérie		0,46 ***	0,44	0,46 ***	0,29 ***	0,04	0,52 ***	0,52 ***
Constante	0,60 ***	0,38 ***	2,2 ***	2,02 ***	1,35 ***	3,26 ***	-2,06 ***	-2,13 ***
Observations	75 956	75 956	75 529	75 525	75 480	73 875	68 303	68 299
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,1987	0,2076	0,3523	0,3611	0,5087	0,6723	0,7183	0,7218

**Tableau 4.8 : Régression logistique de la probabilité d'occuper un emploi informel, salariés privés**

	National	National HA	Urbain HA	Rural	Sal. Secteur privé	Salariés	Sal. HA	Sal. Secteur privé HA
Rural (réf. Urbain)	0,09	0,08			-0,01	0,03	0,04	-0,01
Femme (réf. Homme)	-0,14	-0,28 ***	-0,31 ***	0,15	-0,27 ***	-0,23 ***	-0,28 ***	-0,33 ***
<i>Tranche d'âge (réf. 35-44)</i>								
15-24	0,98 ***	1,04 ***	1,09 ***	0,81 ***	1,11 ***	1,03 ***	1,01 ***	1,08 ***
25-34	0,22 ***	0,27 ***	0,30 ***	0,19	0,27 ***	0,24 ***	0,27 ***	0,30 ***
45-54	-0,20 ***	-0,24 ***	-0,25 ***	-0,15	-0,17	-0,16	-0,19 **	-0,20 **
55-59	-0,17	-0,22	-0,22	-0,00	-0,19	-0,10	-0,12	-0,22
<i>Niveau d'éducation (réf. Aucun)</i>								
Coranique	-0,40 ***	-0,35 **	-0,30	-0,38	-0,37 *	-0,33 *	-0,28	-0,32
Primaire	-0,34 ***	-0,31 ***	-0,27 ***	-0,38 ***	-0,37 ***	-0,33 ***	-0,31 ***	-0,35 ***
Collège	-0,71 ***	-0,73 ***	-0,70 ***	-0,62 ***	-0,78 ***	-0,74 ***	-0,73 ***	-0,76 ***
Lycée	-1,16 ***	-1,21 ***	-1,16 ***	-1,27 ***	-1,22 ***	-1,22 ***	-1,22 ***	-1,22 ***
Supérieur	-1,28 ***	-1,35 ***	-1,28 ***	-1,77 ***	1,25 ***	-1,29 ***	-1,29 ***	-1,23 ***
<i>Statut (réf. Salarié)</i>								
Indépendant	1,81 ***	1,78 ***	1,70 ***	2,31 ***				
Aide familial	1,37 ***	1,16 ***	1,08 ***	0,75 ***				
Employeur	0,48 ***	0,56 ***	0,58 ***	0,54				
Associé	0,69 ***	0,75 ***	0,68 ***	1,53 *				
<i>Type de local (réf. avec local)</i>								
Sans local	1,99 ***	1,95 ***	1,92 ***	2,01 *	3,09 ***	1,95 ***	1,92 ***	3,05 ***
Domicile clients	1,53 ***	1,54 ***	1,57 ***	1,32 ***	1,74 ***	1,76 ***	1,78 ***	1,76 ***
A domicile	1,68 ***	1,73 ***	1,74 ***	0,84	2,68 *	1,72 ***	1,74 ***	2,73 *
Véhicule	0,73 ***	0,88 ***	0,90 ***	0,61	0,79 ***	0,78 ***	0,86 ***	0,89 ***
<i>Taille de l'établissement (réf. &lt;5)</i>								
5 à 9	-1,19 ***	-1,30 ***	-1,34 ***	-0,73 ***	-1,29 ***	-1,22 ***	-1,25 ***	-1,32 ***
10 à 19	-2,07 ***	-2,17 ***	-2,20 ***	-2,02 ***	-2,36 ***	-2,17 ***	-2,18 ***	-2,37 ***
20 à 49	-3,09 ***	-3,13 ***	-3,15 ***	-3,29 ***	-3,44 ***	-3,22 ***	-3,15 ***	-3,37 ***
50 à 199	-4,01 ***	-4,10 ***	-4,07 ***	-4,51 ***	-4,33 ***	-4,16 ***	-4,10 ***	-4,28 ***
200 et plus	-2,86 ***	-2,99 ***	-3,03 ***	-2,81 ***	-3,24 ***	-3,04 ***	-3,03 ***	-3,23 ***
Ancienneté	-0,03 ***	-0,03 ***	-0,04 ***	-0,02 ***	-0,04 ***	-0,05 ***	-0,05 ***	-0,04 ***
<i>Branche d'activité (réf. Ind. manuf)</i>								
Agriculture	-0,16			0,10	-0,09	-0,11		
Pêche	-2,89 ***	-0,53	-0,58	-3,04 ***	-2,79 ***	-2,71 ***	-0,68	-0,72
Industries extractives	0,12	0,15	0,57	0,00	0,11	0,09	0,08	0,10
Electricité, gaz, eau	-0,22	-0,19	-0,31	0,40	-0,41	-0,12	-0,13	-0,42
BTP	0,62 ***	0,68 ***	0,70 ***	0,78 ***	0,72 ***	0,71 ***	0,70 ***	0,71 ***
Commerce	0,14	0,18	0,15	0,44	0,08	0,18	0,18	0,09
Hôtellerie et restauration	0,30 **	0,39 ***	0,33 ***	1,08 ***	0,44 ***	0,49 ***	0,49 ***	0,43 ***
Transports et communication	0,49 ***	0,55 ***	0,50 ***	0,91 *	0,52 ***	0,64 ***	0,67 ***	0,54 ***
Activités financières	-0,75 ***	-0,89 ***	-0,90 ***		-1,06 ***	-0,92 ***	-0,91 ***	-1,06 ***
Immobilier, locations	0,45 ***	0,40 ***	0,38 ***	0,52	0,45 ***	0,51 ***	0,51 ***	0,44 ***
APU	-0,22	-0,19	-0,38	0,23		-0,09		
Education	0,77 ***	1,01 ***	1,11 ***	0,17	1,58 ***	1,05 ***	1,07 ***	1,61 ***
Santé et action sociale	0,26	0,21	0,18	0,45	-0,03	0,31	0,33	-0,01
Services collectifs et personnels	1,28 ***	1,32 ***	1,37 ***	1,08 ***	1,18 ***	1,39 ***	1,38 ***	1,18 ***
Services domestiques	-1,32 ***	2,05 ***	2,05 ***		1,97 ***		2,02 ***	
Activités extraterritoriales	-0,33	-0,37	-0,57		-0,54	-0,50	-0,51	-0,56
Secteur privé (réf. Secteur public)	1,59 ***	1,73 ***	1,78 ***	1,36 ***		1,76 ***	1,79 ***	
<i>Profession (réf. Cadres moyens)</i>								
Elus, directeurs, responsables	0,62 ***	0,50 ***	0,37	1,92 ***	0,17	0,49	0,37	0,04
Cadres supérieurs	-0,72 ***	-0,79 ***	-0,81 ***		-0,35	-0,10	-0,11	-0,36
Employés	0,79 ***	0,79 ***	0,77 ***	1,36 ***	0,67 ***	0,81 ***	0,82 ***	0,67 ***
Commerçants	1,36 ***	1,43 ***	1,41 ***	1,82 ***	1,58 ***	1,76 ***	1,75 ***	1,56 ***
Artisans et ouvriers qualifiés	3,68 ***	0,11	-0,05	3,54 ***				
Exploitants agricoles	1,50 ***	1,52 ***	1,49 ***	2,13 ***	1,43 ***	1,59 ***	1,58 ***	1,41 ***
Ouvriers et manœuvres agricoles	3,36 ***	0,98	1,09	4,00 ***	3,38 ***	3,48 ***	1,28	1,10
Conducteurs d'installations	0,71 ***	0,60 ***	0,54 ***	1,68 ***	0,61 ***	0,80 ***	0,68 ***	0,49 ***
Manœuvres non-agricoles	1,57 ***	1,58	1,53 ***	2,38 ***	1,49 ***	1,64 ***	1,64 ***	1,49 ***
<i>Situation matrimoniale (réf. Marié)</i>								
Célibataire	0,48 ***	0,53 ***	0,54 ***	0,23	0,53 ***	0,51 ***	0,55 ***	0,58 ***
Divorcé, veuf	0,48 ***	0,58 ***	0,53 ***	0,61	0,53 ***	0,61 ***	0,65 ***	0,56 ***
<i>Lien avec le CM (réf. CM)</i>								
Conjoint	0,26 *	0,15	0,15	0,84 **	0,11	0,21	0,20	0,07
Enfant	0,46 **	0,40 ***	0,40 ***	0,52 ***	0,39 ***	0,42 ***	0,40 ***	0,36 ***
Parent	-0,38	0,27	0,27	-0,48	-1,32	-0,78	-0,19	-0,63
Autre	0,34 ***	0,36 ***	0,36 ***	0,49	0,30 **	0,26 *	0,30 **	0,35 **
<i>Région (réf. Régions centrales)</i>								
Semi-périphérie	0,20 ***	0,24 ***	0,25 ***	0,16	0,32 ***	0,33 ***	0,35 ***	0,33 ***
Périphérie	0,52 ***	0,79 ***	0,92 ***	-0,09	0,77 ***	0,91 ***	1,06 ***	0,10 ***
Constante	-2,13 ***	-0,31	-0,34	-0,74	1,73 ***	-0,37	-0,43	1,70 ***
Observations	68 299	43 410	35 627	33 505	22 503	30 089	27 244	19 682
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,7218	0,6827	0,6793	0,6393	0,5151	0,6326	0,6303	0,5126

**Tableau 4.9 : Régression logistique de la probabilité d'occuper un emploi informel, employeurs**

	National HA
Rural (réf. Urbain)	-0,088
Femme (réf. Homme)	-0,045
<i>Tranche d'âge (réf. 35-44)</i>	
15-24	
25-34	-0,054
45-54	0,038
55-59	-0,21
<i>Niveau d'éducation (réf. Aucun)</i>	
Coranique	-1,02
Primaire	-0,39
Collège	-1,31 **
Lycée	-1,16 *
Supérieur	-1,93 ***
<i>Type de local (réf. avec local)</i>	
Sans local	
Domicile clients	1,03
A domicile	
Véhicule	0,65
<i>Taille de l'établissement (réf. &lt;5)</i>	
5 à 9	-1,56 ***
10 à 19	-1,65 ***
20 à 49	-1,95 ***
50 à 199	
200 et plus	-0,96
Ancienneté	-0,01
<i>Branche d'activité (réf. Ind. manuf)</i>	
Agriculture	
Pêche	10,6
Industries extractives	
Electricité, gaz, eau	
BTP	0,48
Commerce	0,07
Hôtellerie et restauration	-0,12
Transports et communication	-1,33
Activités financières	
Immobilier, locations	0,53
APU	
Education	0,49
Santé et action sociale	0,24
Services collectifs et personnels	0,07
Services domestiques	
Activités extraterritoriales	-0,44
<i>Situation matrimoniale (réf. Marié)</i>	
Célibataire	1,08 ***
Divorcé, veuf	-0,01
<i>Région (réf. Régions centrales)</i>	
Semi-périphérie	-0,399
Périphérie	0,175
Constante	1,37
Observations	1656
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,3358

\*\*\* p<0,001 \*\* p<0,05 \*p<0,01

Prob>chi2 = 0,000

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

### 3. Analyse de la satisfaction dans l'emploi

#### 3.1. Méthodologie et brève revue de la littérature

En l'absence de données sur les revenus du travail selon la situation dans l'emploi, nous tentons de déterminer si l'emploi informel est subi ou choisi à partir des données sur le désir de changer d'emploi. La question est posée de la manière suivante : « Désirez-vous changer d'emploi ou d'activité ? ». La quasi-totalité des actifs occupés interrogés ont répondu à cette question<sup>172</sup>.

Nous faisons l'hypothèse que les individus qui ne désirent pas changer d'emploi sont satisfaits<sup>173</sup>.

Cette hypothèse présente deux limites : i) elle ne tient pas compte de ceux qui ont abandonné l'idée de changer d'emploi, découragés par la situation sur le marché du travail et ii) ne rend compte que de la satisfaction de l'enquêté au moment où il a été interrogé et non pas des motivations initiales qui l'ont conduit à occuper cet emploi. En d'autres termes, on sait qu'il choisit de rester dans cet emploi, mais on ne sait pas si, initialement il a volontairement choisi d'occuper cet emploi ou s'il s'y est retrouvé par contrainte. Le choix est donc relatif, eu égard au contexte du moment ou de la région, et des aspirations de l'individu.

L'analyse de la satisfaction dans l'emploi a été peu explorée jusque là en raison du caractère subjectif mais, dans la lignée des travaux de l'OIT sur le travail décent et des travaux sur le bien être subjectif, l'intérêt pour cette approche est croissant (Razafindrakoto et Roubaud, 2010). De nombreuses analyses existent pour les pays industrialisés, quelques unes pour les PED : Razafindrakoto et Roubaud (2010) sur 8 capitales ouest-africaines, Razafindrakoto et *al.* (2012) sur le Vietnam, Bensidoun et Souag (2012) sur l'Algérie, Falco et *al.* (2011) sur le Ghana et Rakotomanana (2011) sur Madagascar.

Une multitude de facteurs peuvent être à l'origine de la satisfaction dans l'emploi. On distingue les caractéristiques intrinsèques (revenu du travail, nombre d'heures hebdomadaires, type de contrat...) et les caractéristiques extrinsèques (autonomie, promotion, opportunité d'évolution dans l'emploi, degré de responsabilité...). Le degré d'adéquation entre l'ensemble de ces facteurs et les aspirations des individus déterminent leur satisfaction. Les aspirations sont elles-mêmes influencées par les caractéristiques socio-démographiques de l'individu et par le contexte économique du pays, c'est pourquoi ceux qui ont un faible niveau d'éducation, les femmes et les plus âgés ont tendance à être plus satisfaits de leur emploi.

Sur la satisfaction dans l'informel, les résultats de ces études diffèrent d'une région à l'autre. Alors que les salariés informels sont moins satisfaits que les salariés formels en Algérie (Bensidoun et *al.*, 2012) ; que les salariés du secteur informel sont moins satisfaits à la fois, que les indépendants

---

<sup>172</sup> Le nombre de réponses est de 83 866 sur 83 980.

<sup>173</sup> La littérature évoque l'existence de liens négatifs entre la satisfaction dans l'emploi, subjective, et des faits objectifs comme la décision de quitter son emploi (Clark, 2001).

informels et les salariés formels au Vietnam (Razafindrakoto et *al.*, 2012) ; les estimations pour les pays d'Afrique de l'Ouest et Madagascar n'indiquent pas de préférence systématique pour le secteur formel (Razafindrakoto et Roubaud, 2010 et Rakotomanana, 2011).

Enfin, cette méthode présente quelques limites. Plusieurs variables explicatives de la satisfaction sont difficilement mesurables et ne peuvent être prises en compte avec les données dont on dispose habituellement dans les enquêtes emploi (autonomie, motivation, etc.), il peut donc y avoir des biais d'endogénéité qui entachent la qualité des estimations. Par ailleurs, comme nous l'avons mentionné, ce type d'estimations ne renseigne pas sur les motivations qui ont amené les travailleurs à occuper l'emploi dans lequel ils sont, ni leur trajectoire professionnelle passée. Un travailleur qui déclare ne pas désirer changer d'emploi ne signifie pas nécessairement qu'il a volontairement choisi d'y être. C'est donc un instrument qui renseigne avec plus de certitude sur la non-satisfaction que sur la satisfaction d'un individu dans l'emploi qu'il occupe.

Pour appliquer ce type d'étude sur la satisfaction dans l'emploi au cas du Maroc, nous choisissons de faire un découpage détaillé par catégorie d'emploi. Nous séparons d'abord les emplois agricoles des emplois non agricoles en raison des différences entre eux en termes de revenus, de saisonnalité des activités etc. Nous séparons ensuite les emplois par statut (salariés, indépendants, employeurs, travailleurs non rémunérés) et selon qu'ils sont privés formels, privés informels ou publics.

L'analyse descriptive permettra d'abord de hiérarchiser les différentes catégories en fonction de leur niveau de satisfaction.

L'analyse économétrique ensuite (modèle logit) permettra d'estimer la probabilité d'être satisfait en fonction du statut dans l'emploi tout en contrôlant les effets des caractéristiques socio-démographiques (âge, genre, niveau d'éducation, situation matrimoniale, lien avec le chef de ménage) et les caractéristiques de l'emploi qui peuvent influencer la satisfaction (ancienneté, durée hebdomadaire de travail, type de local, taille de l'établissement et branche d'activité).

Ce qui nous intéresse principalement c'est de savoir si les travailleurs informels du secteur privé, qu'ils soient salariés, indépendants ou employeurs, sont plus ou moins satisfaits de leur emploi que les salariés privés formels.

Le modèle logit utilisé est donné par :

$$S_{ik} = f(X_{ik}, A_i) + u$$

où

$S_{ik}$  est la variable dépendante qui désigne la satisfaction que l'emploi  $k$  procure à l'individu  $i$  et prend la valeur 1 si la personne ne désire pas changer d'emploi et 0 sinon ;

$X_{ik}$  est le vecteur des caractéristiques de l'emploi ;

$A_i$  est le vecteur des aspirations déterminées par les caractéristiques individuelles.

**Tableau 4.10 : Définition des variables**

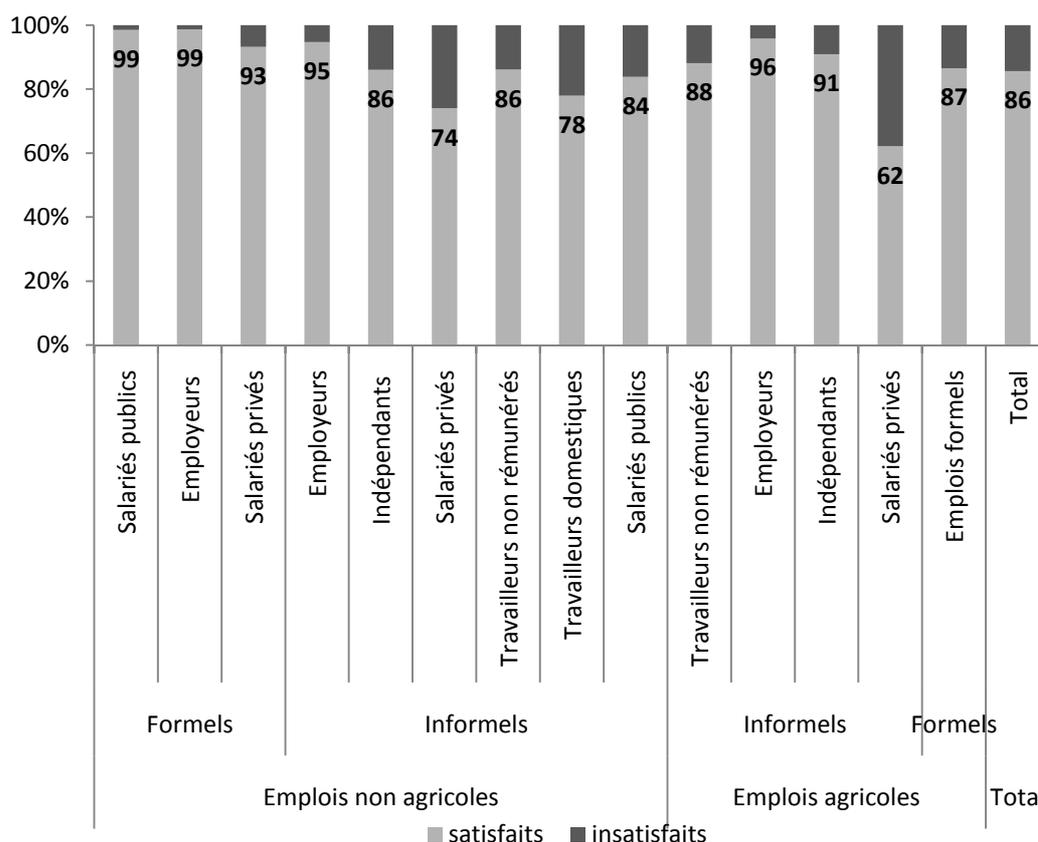
<i>Caractéristiques de l'emploi</i>	
	<b>Situation de référence</b>
Catégorie d'emploi	Salarié privé formel
Taille de l'établissement	Moins de 5 personnes
Type de local	Avec local
Nombre d'heures de travail	36 à 48h par semaine
Branche d'activité	Industries manufacturières
	<b>Description</b>
Ancienneté	Le nombre d'années d'ancienneté dans l'emploi occupé
<i>Caractéristiques individuelles</i>	
Milieu de résidence	1 si l'individu réside en milieu urbain, 0 sinon
Genre	1 si l'individu est un homme, 0 sinon
	<b>Situation de référence</b>
Région	L'ensemble des régions « centrales »
Tranche d'âge	Tranche des 35-44 ans
Niveau d'éducation	Aucun niveau scolaire
Situation matrimoniale	Célibataire
Lien avec le chef de ménage	Chef de ménage

Comme évoqué précédemment, notre modèle présente une limite importante du fait de ne pas pouvoir contrôler par le revenu alors qu'il est l'un des déterminants de la satisfaction dans l'emploi.

### 3.2. Résultats

Les résultats du calcul du solde de satisfaction sont regroupés dans le graphique 4.10 suivant. Le détail des chiffres ainsi que la part relative de chaque catégorie dans l'emploi total figurent à l'annexe 4.13.

**Graphique 4.10 : Niveau de satisfaction dans l'emploi au Maroc, par catégorie professionnelle**



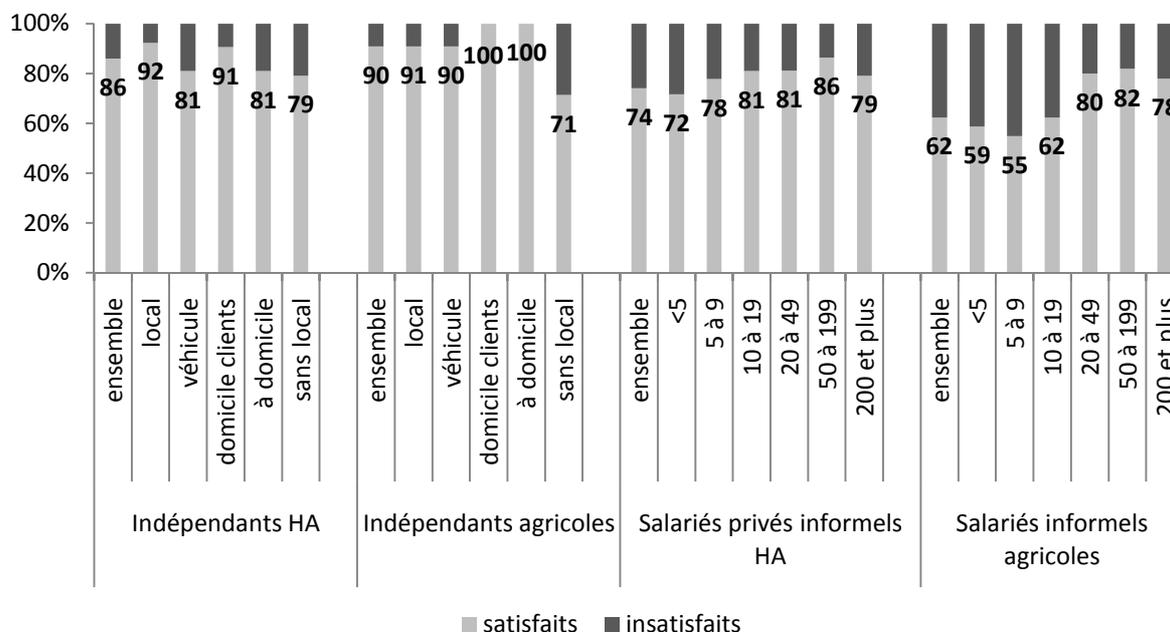
Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

Ces résultats montrent que :

- i) La catégorie d'emploi où le niveau de satisfaction est le plus élevé est l'emploi public, ce qui rejoint les résultats de la littérature sur d'autres PED. Ceci est le reflet à la fois de revenus plus élevés et stables, ainsi que de conditions de travail plus avantageuses (assurance sociale, nombre d'heures de travail, congés payés, contrat de travail dont la nature facilite l'obtention de crédits, etc.)
- ii) Les employeurs sont parmi les plus satisfaits, qu'ils soient formels ou informels, agricoles ou pas. Cet état de satisfaction est probablement le reflet de revenus élevés. Les employeurs informels sont plus satisfaits que les salariés privés formels ce qui laisse penser à de l'informel choisi.
- iii) Les salariés privés informels (agricoles ou non) sont les moins satisfaits, ce qui va dans le sens de l'hypothèse selon laquelle l'emploi salarié informel est subi, l'ultime recours pour des personnes qui n'ont pas la possibilité d'accéder à l'emploi formel et qui n'ont pas les moyens de rester inactifs.
- iv) La situation est moins claire pour les indépendants (travailleurs à leur compte). Leur niveau de satisfaction est à peu près égal au niveau de satisfaction moyen, plus élevé en

milieu rural, ce qui doit être lié aux moindres aspirations. Si l'on désagrège l'emploi indépendant en fonction du type de local (graphique 4.11), on constate que le niveau de satisfaction des indépendants qui disposent d'un local et de ceux qui travaillent au domicile des clients est presque aussi élevé que celui des salariés privés formels.

**Graphique 4.11 : Niveau de satisfaction des indépendants selon le type de local et des salariés informels selon la taille de l'établissement**



Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

Les caractéristiques socio-démographiques déterminent les aspirations des individus et par là leur satisfaction relative. En regardant le niveau de satisfaction en fonction des caractéristiques individuelles, toutes catégories professionnelles confondues, on note que le niveau de satisfaction augmente avec l'âge, qu'il est plus élevé pour les femmes et pour les individus les plus éduqués ou les moins éduqués (forme en U), (annexe 4.14). Ces observations rejoignent les résultats que l'on retrouve dans la littérature. En revanche, il ne semble pas y avoir de différence de niveau de satisfaction entre les milieux urbain et rural.

Enfin, on observe que ceux qui ont un faible nombre d'heures de travail sont moins satisfaits que les autres ce qui peut signifier que le travail à temps partiel est subi ou que le travail saisonnier procure moins de satisfaction<sup>174</sup>.

<sup>174</sup> En effet, cette durée du travail est une moyenne sur l'année. Lorsqu'un individu a une durée de travail de 24h par semaine, cela peut aussi bien signifier un emploi à temps partiel toute l'année, qu'un emploi à plein temps la moitié de l'année.

L'analyse économétrique confirme les résultats de l'analyse descriptive.

Nous avons mené une série de régressions logistiques reprises dans le tableau 4.11.

Le modèle simple (1) avec comme seule variable la catégorie dans l'emploi, montre que seuls les salariés publics et les employeurs, formels ou informels, ont une probabilité d'être satisfaits supérieure à celle des salariés privés formels. Les emplois qui présentent la probabilité d'être satisfaits la plus faible sont le salariat agricole, le salariat privé informel (hors agriculture) et le travail domestique.

Le modèle qui tient compte de l'ensemble des caractéristiques de l'emploi et de l'individu (7) confirme que seuls les employeurs qu'ils soient formels ou informels et les salariés publics ont une probabilité de satisfaction supérieure à celle des salariés privés formels. Le caractère choisi de l'informalité des employeurs semble se confirmer. La probabilité d'être satisfait est la plus faible pour tous les travailleurs agricoles et pour les salariés privés informels (HA) ce qui va dans le sens d'un informel subi. Pour les indépendants (HA) enfin, la probabilité d'être satisfaits est inférieure à celle des salariés privés formels ce qui va également dans le sens d'un informel subi.

Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité d'être satisfait augmente avec l'âge et diminue avec le niveau d'éducation. Elle est plus faible pour les hommes et les urbains ce qui s'aligne avec les résultats de la littérature que nous avons évoqué. Elle augmente avec la taille de l'établissement et le fait de disposer d'un local.

**Tableau 4.11 : Déterminants de la satisfaction dans l'emploi**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<i>Catégorie (réf. Salarié privé formel)</i>						
salarié public formel HA	1,58 ***	1,62 ***	1,24 ***	1,66 ***	2,40 ***	2,40 ***
indépendant HA	-0,80 ***	-1,01 ***	-0,13	-0,10	-0,29 ***	-0,28 ***
salarié privé informel HA	-1,57 ***	-1,58 ***	-0,85 ***	-0,80 ***	-0,99 ***	-0,99 ***
employeur formel HA	1,69 ***	1,80	1,94 ***	2,00 ***	2,18 ***	2,19 ***
employeur informel HA	0,28 *	0,25 ***	0,82	0,86 ***	0,82 ***	0,83 ***
travailleurs non rémunérés HA	-0,79 ***	-0,59 ***	-0,04	-0,06	-0,09	-0,09
travailleurs domestiques	-1,36 ***	-2,47 ***	-0,51 ***	-0,90 ***	-1,96 ***	-1,95 ***
salarié agricole informel	-2,12 ***	-2,31	-1,59 ***	-1,85 ***	-2,33 ***	-2,32 ***
indépendant agricole	-0,32 ***	0,11 ***	0,79 ***	0,54	0,23	0,24
travailleurs non rémunérés agricoles	-0,61 ***	-1,24 ***	-0,21 **	-0,46 ***	-1,12 ***	-1,11 ***
employeur informel agricole	0,52	-1,11 ***	-0,20 *	-0,44 ***	-1,00 ***	-0,98 ***
emploi agricole formel	-0,75 ***	-0,93 ***	-0,74 ***	-0,98 ***	-1,27 ***	-1,26 ***
salarié public informel	-0,97 ***	-1,18 ***	-0,84 ***	-0,53 **	-0,48 *	-0,49 *
<i>Homme (réf. Femme)</i>						
		-1,12 ***			-1,30 ***	-1,29 ***
<i>Urbain (réf. rural)</i>						
		0,07			-0,09	-0,10 **
<i>Tranche d'âge (réf. 35-44)</i>						
Moins de 15 ans		1,21 ***			1,43 ***	1,40 ***
15-24 ans		-0,10 *			0,00	0,00
25-34 ans		-0,18 ***			-0,15 ***	-0,15 ***
45-54 ans		0,54 ***			0,51 ***	0,51 ***
55-59 ans		1,32 ***			1,26 ***	1,26 ***
60 ans et plus		2,48 ***			2,38 ***	2,38 ***
<i>Niveau d'éducation (réf. aucun)</i>						
coranique		-0,05			-0,03	-0,03
primaire		-0,03			-0,05	-0,05
collège		-0,15 ***			-0,18 ***	-0,18 ***
lycée		-0,33 ***			-0,40 ***	-0,39 ***
supérieur		-1,00 ***			-1,06 ***	-1,06 ***
<i>Situation matrimoniale (réf. Célibataire)</i>						
Marié		0,36 ***			0,38 ***	0,37 ***
Divorcé/veuf		-0,27 ***			-0,22	-0,22 **
<i>Lien avec le CM (réf. CM)</i>						
conjoint		1,07 ***			1,12 ***	1,13 ***
enfant		0,03			0,01	0,00
parent		1,01			1,37	1,36
autre		0,42 ***			0,44 ***	0,43 ***
<i>Taille de l'établissement (réf. &lt; 5 pers.)</i>						
5 à 9			-0,01	-0,01	0,08	0,08
10 à 19			0,38 ***	0,39 ***	0,37 ***	0,37 ***
20 à 49			0,51 ***	0,52 ***	0,46 ***	0,46 ***
50 à 199			0,94 ***	0,86 ***	0,87 ***	0,87 ***
200 et plus			0,56 ***	0,56 ***	0,59 ***	0,60 ***
<i>Type de local (réf. Avec local)</i>						
Sans local			-0,87 ***	-0,89 ***	-0,91 ***	-0,91 ***
Domicile des clients			0,25 **	0,09	-0,60 ***	-0,60 ***
A domicile			-0,49 ***	-0,21 ***	-0,38 ***	-0,38 ***
Véhicule			-0,33 ***	-0,53 ***	-0,58 ***	-0,58 ***
<i>Nb d'h. de travail (réf. 36-48h/sem.)</i>						
Moins de 24h			1,00 ***	1,01 ***	0,80 ***	0,79 ***
24 à 35h			0,60 ***	0,59 ***	0,92 ***	0,91 ***
Plus de 48h			0,81 ***	0,80 ***	1,28 ***	1,27 ***
Ancienneté en années			0,05 ***	0,05 ***	0,02 ***	0,02 ***
<i>Branche d'activité (réf. Ind. manufacturières)</i>						
Pêche				0,73 ***	1,07 ***	1,09 ***
Industries extractives				-1,22 ***	-1,27 ***	-1,25 ***
Electricité, gaz, eau				-0,53	-0,39	-0,39
BTP				-0,63 ***	-0,47 ***	-0,47 ***
Commerce				-0,20 ***	-0,11 *	-0,11
Hôtellerie et restauration				-0,63 ***	-0,73 ***	-0,73 ***
Activités financières				0,17	0,64	0,65 *
Immobilier, locations				-0,44 ***	-0,27 ***	-0,27 *
APU				-0,61 ***	-0,98 ***	-0,97 ***
Education				-0,84 ***	-0,88	-0,88 ***
Santé et action sociale				-0,25	-0,52 ***	-0,51 **
Services collectifs et personnels				-0,40 ***	-0,54	-0,54 ***
Activités extraterritoriales				0,14	0,16	0,17
<i>Région (réf. Régions centrales)</i>						
Semi-périphérie						0,04
Périphérie						-0,15 ***
constante	2,62 ***	3,42 ***	1,05 ***	1,31 ***	2,34 ***	2,34 ***
Observations	83 662	83 200	82 029	82 029	81 574	81 574
Pseudo-R <sup>2</sup>	0,0788	0,1637	0,1179	0,1221	0,1968	0,1972

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

#### 4. Analyse des revenus dans le secteur informel

Nous avons vu que le marché du travail non-agricole était constitué de 28% d'emplois formels, de 5% d'aides familiaux et de 36% d'emploi salarié informel qui semble largement subi. Les 31% restants sont les indépendants à leur compte, non couverts, et les employeurs informels. Cette troisième étape de l'étude est consacrée plus spécifiquement à ces derniers. Nous avons également vu que d'après certaines études, le travail indépendant informel était préféré au salariat formel en raison notamment de revenus supérieurs ainsi que d'autres critères non financiers (flexibilité, absence de lien de subordination etc). Notre analyse de la satisfaction a montré que les indépendants étaient moins satisfaits que les salariés formels, mais ces résultats sont limités par l'absence de la variable de revenus dans le modèle spécifié. Charmes (2009) indique que les travailleurs indépendants au Maroc perçoivent des revenus quatre fois supérieurs au salaire minimum (graphique 4.8). Ce chiffre est élevé par rapport aux autres pays de la région, et des PED en général<sup>175</sup>. Si ce résultat est vérifié, cela signifierait que nous sommes en présence d'un emploi indépendant « riche », avec une capacité de contribution à un système de retraite.

##### 4.1. Présentation des données et de la méthodologie

Nous analyserons les données de l'enquête nationale sur le secteur informel (ENSI) qui, contrairement à l'enquête emploi, contient des données de revenu. Notre objectif est de déterminer la proportion des indépendants qui perçoivent un revenu supérieur au salaire minimum et leurs caractéristiques. L'ENSI a été réalisée par le Haut Commissariat au Plan en 2007 auprès d'un échantillon de 10 259 unités, représentant 14 638 emplois. Dans cette enquête, sont considérées comme appartenant au secteur informel, les unités qui ne disposent pas de comptabilité. L'enquête se limite aux unités et aux activités non-agricoles. Elle a été réalisée sur une année<sup>176</sup> pour chaque unité afin de tenir compte de la saisonnalité de l'activité.

Nous retenons l'excédent brut d'exploitation (EBE) comme mesure du revenu des travailleurs à leur compte. Nous tiendrons compte à la fois de l'EBE mensuel et de l'EBE horaire.

Nous mettrons en perspective l'EBE mensuel et horaire avec le salaire minimum (SMIG) qui était de 2010 DH par mois en 2007, le SMIG horaire de 10,5 DH. Le SMIG mensuel est à peu près égal au

---

<sup>175</sup> Charmes utilise les données des enquêtes sur le secteur informel réalisées par le HCP en 1997 et 1999-2000, et les données d'une enquête conduite par l'Economic Research Forum (Charmes, J. (2008), « Micro and Small Enterprises in the Middle East and North Africa (MENA) in a Comparative Perspective. A Synthesis of the MSEs Surveys conducted in Turkey, Lebanon, Egypt and Morocco from 2001 to 2004», *Economic Research Forum*).

<sup>176</sup> Du 1<sup>er</sup> décembre 2006 au 30 novembre 2007.

salaire mensuel moyen dans l'emploi privé formel (2059 DH) et au PIB mensuel par habitant (1950 DH)<sup>177</sup>.

## 4.2. Résultats

Parmi les unités de production informelles (UPI) retenues, 72% sont constituées par une seule personne et 19% par deux personnes, 5% par 3 personnes et 3% par 4 personnes et plus. Le tableau ci-dessous décrit les principales caractéristiques des UPI et des chefs d'UPI.

**Tableau 4.12 : Caractéristiques professionnelles et individuelles des chefs d'UPI**

	Indépendant à son compte	Employeur
<b>Caractéristiques du chef de l'UPI</b>		
Urbain (%)	72	77
Homme (%)	88	91
Age du chef de l'UPI (ans)		
Moyen	43	43
Médian	42	42
Niveau scolaire (%)		
Aucun	38	31
Pré-scolaire ou coranique	9,5	11
Primaire	30	31
Collège, lycée	20	23
Supérieur	2,5	4
<b>Caractéristiques de l'UPI</b>		
Age de l'UPI (ans)		
Moyen	11,9	12,2
Médian	9	9
Branche d'activité (%)		
Industrie	15	26
Commerce	59	49
BTP	5	7
Services	21	18
Type de local (%)		
Avec local	35	67,8
Sans local	45	20,9
A domicile	8	5,7
Véhicule	12	5,6
Durée hebdomadaire de travail (h)		
Moyenne	40	44,6
Médiane	40,6	43
Dispose d'une patente (%)	13,4	35,5
Paie des impôts (%)	32,5	48,1
Région (%)		
Régions centrales	49	49
Semi-périphérie	40	36
Périphérie	11	14

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP

<sup>177</sup> Sources : pour le salaire moyen, il s'agit du salaire moyen des affiliés à la CNSS en 2007, données du ministère des Finances (DAPS) ; pour le PIB/habitant en 2007, données de la Banque mondiale (WDI).

Les trois quarts des UPI sont en milieu urbain, la grande majorité sont dirigées par des hommes, par des individus analphabètes ou d'un niveau scolaire primaire. La moyenne d'âge des chefs d'UPI est de 43 ans.

En ce qui concerne le lieu d'exercice de l'activité, 35% des indépendants et 68% des employeurs ont un local. Parmi ceux qui disposent d'un local, seuls 42% ont une patente. La majorité exerce des activités de commerce. En moyenne, ces UPI ont 12 ans d'existence (médiane : 9 ans). Un tiers des indépendants et la moitié des employeurs paie des impôts.

Pour ce qui est des revenus (tableau 4.13), les revenus des employeurs sont nettement supérieurs à ceux des travailleurs à leur compte. L'EBE moyen des employeurs est de 8620 soit 4,3 fois le SMIG, mais l'EBE médian est de 3360, soit 1,67 fois le SMIG. Pour les indépendants en revanche, l'EBE mensuel moyen n'est que de 3824 DH soit 1,9 fois le SMIG et l'EBE médian de 1977 DH, soit 0,98 fois le SMIG. Les revenus des indépendants sont donc bien inférieurs aux chiffres que présente Charmes (2009) dans le rapport de l'OCDE. L'EBE horaire est plus élevé aussi bien pour les employeurs que pour les indépendants. Ainsi, alors que le rapport de l'EBE horaire des indépendants au SMIG est de 1,3, celui de l'EBE mensuel est de 0,82. La faiblesse de leur revenu est donc plus liée à un nombre insuffisant d'heures ou de mois de travail qu'au revenu horaire.

**Tableau 4.13 : Revenus des indépendants et des employeurs**

	Indépendants		Employeurs	
	mensuel	horaire	mensuel	horaire
EBE moyen (en DH)	3834	56	8620	83
EBE médian (en DH)	1649	14	3360	22
EBE moyen/SMIG	1,9	5,3	4,3	7,9
<b>EBE médian/SMIG</b>	<b>0,82</b>	<b>1,3</b>	<b>1,67</b>	<b>2,1</b>
Nb d'UPI avec EBE>SMIG (en %)	44	61	63	71

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP*

Quelles sont les caractéristiques des unités qui perçoivent des revenus supérieurs au SMIG ?

Il n'y a pas de différence significative entre les UPI dont l'EBE est supérieur au SMIG ou au salaire moyen et les autres, en ce qui concerne la moyenne d'âge de l'unité ou de son chef et le milieu, urbain ou rural (annexe 4.16).

En revanche, les principales différences ont trait au genre, au type d'activité et de local. La quasi-totalité des UPI dont l'EBE est supérieur au SMIG sont dirigées par des hommes. L'EBE médian des UPI dirigées par des hommes est à peu près égal au salaire minimum alors que celui des femmes est trois fois inférieur. L'écart entre les hommes et les femmes est plus fort pour l'EBE mensuel que pour l'EBE horaire. Le nombre d'heures de travail et la saisonnalité de l'activité sont donc un facteur explicatif important du moindre revenu des femmes exerçant en tant que travailleurs indépendants.

**Tableau 4.14 : Revenus des indépendants et des employeurs**

	Mensuel		Horaire	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
EBE médian	2197	675	16,5	9,5
EBE médian/SMIG	1,09	0,34	1,57	0,9

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP

Les UPI sans local sont légèrement surreprésentées parmi celles dont l'EBE est supérieur au SMIG, alors que le travail à domicile paie moins. L'EBE médian des UPI sans local est à peu près égal à celui de celles qui disposent d'un local (respectivement 0,99 et 1,03 fois le salaire minimum). Pourquoi ?

Nous choisissons de regarder les différences de revenus en fonction de l'activité exercée. Nous constituons nos propres catégories car les catégories retenues dans la nomenclature ne sont pas totalement adaptées au secteur informel. Le tableau ci-dessous reprend la répartition des activités et donne pour chacune d'entre elles, le rapport entre l'EBE médian (mensuel et horaire) et le salaire minimum.

**Tableau 4.15 : Répartition des activités des UPI et EBE**

	Répartition	% Femmes	EBE mensuel médian/SMIG	EBE horaire médian/SMIG
<i>Marchands ambulants</i>				
Alimentation (frais)	<b>10,74</b>	1,8	<b>1,8</b>	<b>4,3</b>
Produits d'épicerie	2,48	3,9	0,8	1,0
Textile	4,58	<b>20,4</b>	1,0	1,6
<i>Vente de détail en magasin</i>				
Alimentation, épicerie	<b>23,98</b>	6,9	0,6	0,7
Alimentation (frais)	5,17	1,6	<b>1,8</b>	<b>2,0</b>
Textile	3,96	11,6	0,9	1,2
Fabrication meubles, artisanat	4,02	<b>34</b>	0,5	1,0
Pêche	1,65	0,7	0,9	<b>8,5</b>
Restauration	3,85	10,7	<b>2,2</b>	<b>3,2</b>
Transports	<b>7,63</b>	0	<b>2,0</b>	<b>2,4</b>
Industrie textile	<b>7,97</b>	<b>57,3</b>	0,4	0,9
Travaux à domicile (électricité, plomberie...)	3,82	0	1,2	<b>3,9</b>
Travaux de finition à domicile	2,67	0	1,2	<b>3,6</b>
<i>Réparation</i>				
Automobile	2,44	0,5	<b>1,7</b>	<b>1,8</b>
Matériel électrique, motos...	4,43	1,4	0,5	0,8
Services à la personne	<b>7,15</b>	12,0	0,9	1,4
Coiffure, esthétique	3,45	18,6	1,0	1,0
Total	100	11,35	0,98	1,5
Observations	8253			

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP

Les activités qui permettent de dégager un EBE mensuel supérieur au SMIG sont les activités de vente de produits alimentaires frais (fruits, légumes, viandes) que ce soit la vente ambulante<sup>178</sup> ou en magasin, les activités de restauration, de transports, de réparation automobile et de travaux sur chantier et au domicile des clients (électricité, plomberie, finition). La plupart de ces activités ne se font pas en magasin ce qui explique le fait que les indépendants qui ne disposent pas de local ne gagnent pas moins que les autres. Les activités qui dégagent les EBE les plus faibles sont liées à l'artisanat, au textile et aux réparations (hors automobile).

Les femmes sont fortement concentrées dans ces activités d'artisanat et de textile (vente et production) qui dégagent les EBE les plus faibles. Elles sont absentes des activités de transport et de travaux dans les chantiers aux EBE les plus élevés. Outre le moindre nombre d'heures de travail, le fait que les femmes soient concentrées dans les activités les moins rémunératrices est donc une explication supplémentaire à leurs revenus plus faibles.

Pour toutes les activités, l'EBE horaire est systématiquement supérieur à l'EBE mensuel, ce qui, encore une fois, montre que les faibles revenus du secteur informel sont plus liés à une activité insuffisante qu'à une faible rémunération horaire (l'EBE horaire médian est supérieur ou égal au SMIG horaire pour quasiment toutes les activités).

L'estimation économétrique (tableau 4.16) montre que les principaux déterminants de l'EBE mensuel sont le type de local et la taille de l'établissement. Le revenu augmente avec la taille de l'établissement et le fait de ne pas avoir de local permet de dégager des revenus plus importants (sauf pour ceux qui travaillent chez eux et dont les revenus sont bien inférieurs). Ce résultat, rejoint ce qui a été observé avec le découpage par activité et s'explique par le fait qu'un indépendant sans local se déplace vers ses clients et n'a pas toutes les charges (consommations intermédiaires) liées au local. Les autres déterminants significatifs qui expliquent un revenu plus élevé sont les régions (le fait d'exercer dans les régions centrales), le genre (le fait d'être un homme) et le niveau d'éducation (le fait d'avoir suivi une formation professionnelle en revanche n'a pas d'impact significatif sur le revenu). Les résultats sont à peu près identiques et les coefficients stables pour l'estimation des déterminants de l'EBE horaire. La différence principale est liée à la variable du milieu urbain ou rural. Le fait d'exercer dans le rural augmente l'EBE horaire mais n'a pas d'impact significatif sur l'EBE mensuel.

---

<sup>178</sup> Le fait que les vendeurs ambulants de produits alimentaires dégagent un EBE aussi élevé est surprenant. Cela est sans doute lié au fait que c'est auprès de ces commerçants que s'approvisionne, pour sa consommation alimentaire, la majeure partie de la population aux revenus faibles et travaillant elle-même dans l'informel.

**Tableau 4.16 : Déterminants de l'EBE mensuel et horaire des travailleurs à leur compte et des employeurs (Régression linéaire par la méthode des MCO)**

	log EBE mensuel	log EBE horaire
Urbain ( <i>réf. Rural</i> )	-0,07	-0,17 ***
Homme ( <i>réf. Femme</i> )	0,40 ***	0,34 ***
Age	-0,02 ***	-0,02 ***
<i>Niveau d'éducation (réf. Aucun)</i>		
Préscolaire, coranique	0,07	0,12
Primaire	0,12 ***	0,10 **
Collège, lycée	0,09	0,09
Supérieur	0,26 ***	0,24 **
Formation professionnelle	-0,07	-0,07
<i>Type de local (réf. avec local)</i>		
Sans local	0,48 ***	0,56 ***
A domicile	-0,48 ***	-0,51 ***
Véhicule	0,50 ***	0,44 ***
<i>Taille de l'établissement (réf. = 1)</i>		
2	0,48 ***	0,45 ***
3	0,93 ***	0,87 ***
4 et plus	1,5 ***	1,48 ***
<i>Secteur d'activité (réf. Industrie)</i>		
Commerce	-0,28 ***	-0,27 ***
BTP	0,24 ***	0,16
Services	-0,06	0,03
Nombre d'heures par mois	0,003 ***	
Dispose d'une patente	-0,04	-0,04
Paie des impôts	0,39 ***	0,41 ***
<i>Région (réf. Régions centrales)</i>		
Semi-périphérie	-0,23 ***	-0,21 ***
Périphérie	-0,22 ***	-0,12 ***
Constante	7,24 ***	3,8 ***
Observations	8989	8989
R <sup>2</sup>	0,2116	0,3175
*** p<0,001 ** p<0,05 *p<0,0		Prob>chi2 = 0,000

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP

Avec les résultats du début de l'étude, nous avons d'ores et déjà la quasi-certitude que l'emploi salarié dans le secteur informel est subi. Les données de salaire contenues dans cette enquête sur le secteur informel le confirment.

Dans les UPI de 2 personnes et plus, 51% des employés sont des salariés, 16% des salariés gérant et 28% des aides familiaux.

Contrairement aux revenus des travailleurs à leur compte, les salaires dans le secteur informel sont inférieurs au SMIG (moyenne : 83% et médiane 60%). Les salaires des femmes sont inférieurs à ceux des hommes, mais les inégalités sont moins importantes que pour les travailleurs à leur compte (les femmes ont un salaire mensuel moyen de 0,56 SMIG et les hommes de 0,86 SMIG).

## 5. Bilan et implications en termes de politiques publiques

L'étude conduite dans cette section avait pour principal objectif d'établir si l'emploi informel au Maroc est en majorité subi ou en majorité choisi afin de déterminer dans quelle mesure ces travailleurs non-couverts peuvent contribuer à un système de retraite.

Les résultats de l'analyse des caractéristiques et des déterminants de l'emploi informel montrent que la majorité des travailleurs informels sont peu éduqués, jeunes, salariés ou indépendants sans local. Il s'agit donc des catégories les plus vulnérables ce qui réfute l'hypothèse d'un emploi informel dominé par une logique parasitaire d'évasion. Il s'agirait plutôt d'un emploi dominé par une logique de subsistance, en l'absence d'autres alternatives.

L'analyse de la satisfaction toutes choses égales par ailleurs, confirme que les salariés informels sont les moins satisfaits de leur situation, les plus désireux de changer d'emploi ou d'activité. Les salariés publics sont, sans surprise, les plus satisfaits. Presque aussi satisfaits qu'eux, les employeurs non-agricoles, qu'ils soient formels ou informels. Ces employeurs informels semblent donc s'inscrire dans une logique d'informel choisi. Le niveau de satisfaction des indépendants (travailleurs à leur compte) est supérieur à celui des salariés informels mais demeure inférieur à celui des employeurs et des salariés formels. La moyenne d'âge des indépendants est supérieure à celle des salariés informels, ce qui laisse supposer que l'entrée sur le marché du travail se fait d'abord par le salariat informel avant l'installation à son compte, qui est le moins pire des choix qui s'offrent à ceux qui ne peuvent accéder aux emplois formels. Les données ne permettent pas d'en savoir plus sur les trajectoires et les transitions d'un type d'emploi à l'autre.

Enfin, l'analyse des revenus des travailleurs du secteur informel confirme que les revenus des employeurs sont supérieurs au salaire minimum et aux salaires moyens formels et que les revenus des salariés informels sont inférieurs au salaire minimum. Pour ce qui est des indépendants, leurs revenus sont supérieurs à ceux des salariés formels dans certaines activités (transport, travaux, restauration et commerce de produits alimentaires frais) et inférieurs dans d'autres (production et vente de textile, épicerie, activités de réparation et services à la personne). L'EBE horaire est supérieur à l'EBE mensuel pour toutes les activités ce qui nous apprend que les faibles revenus de l'activité dans le secteur informel sont plus le fait d'un volume d'activité insuffisant et de revenus irréguliers que d'un faible revenu horaire.

Cette étude de l'emploi informel au Maroc confirme son caractère hétérogène mais en majorité subi. On peut faire une classification de l'emploi en cinq catégories principales<sup>179</sup> : i) le travail non rémunéré, ii) le travail salarié dans les micro-entreprises, iii) le travail salarié dans les moyennes et

---

<sup>179</sup> Une autre catégorie peut être rajoutée, celle des salariés employés par les ménages. Elle ne concerne que 1% de l'emploi total urbain mais qui doit bénéficier de mesures spécifiques le cas échéant.

grandes entreprises, iv) le travail indépendant de survie et v) le travail indépendant choisi. Les causes de l'emploi informel et les solutions à apporter diffèrent ainsi d'une catégorie à l'autre.

Premièrement, le travail salarié dans les micro-entreprises et le travail indépendant de survie relèvent de l'emploi informel subi, qui est *a priori* dû à l'absence d'alternative. Il est très difficile à intégrer dans le système de couverture retraite existant puisqu'il se concentre dans des unités elles-mêmes informelles. Le travail non rémunéré est particulier. Il concerne majoritairement les femmes, dans le milieu rural et dans le secteur agricole.

La solution de couverture retraite la plus adaptée à ces trois catégories serait une pension de solidarité non-contributive. Une étude de la pauvreté des personnes âgées est nécessaire pour évaluer l'opportunité et le coût d'une telle mesure qui s'adresse à ceux dont les revenus sont insuffisants pour contribuer à un système de retraite ou dégager une épargne<sup>180</sup>.

Deuxièmement, le travail salarié dans les moyennes et grandes entreprises se concentre *a priori* dans des unités du secteur formel. Il serait plus lié à un défaut d'application de la loi de la part des employeurs et à une insuffisance de contrôles. Il est difficile de faire appliquer la loi, si le risque de sanction est faible. L'article 137 du Code du Travail dispose que la non-déclaration d'un employé est passible d'une amende de 2000 à 5000 DH. Ce même code dispose également qu'en situation de sous-traitance, l'entrepreneur principal est responsable de la cotisation et du salaire du sous-traitant en cas de manquement de ce dernier. Dans les faits, outre une volonté politique certaine de « laisser les gens travailler » dans un contexte de croissance moyenne et d'augmentation de la population active, les ressources humaines chargées du contrôle sont insuffisantes. Il n'y a que 300 inspecteurs du travail pour 90 000 établissements enregistrés. La priorité est donnée à ces établissements enregistrés. Le contrôle des micro-entreprises non-enregistrées est donc inexistant et le contrôle des grandes entreprises ne peut se faire de manière suffisamment précise pour détecter tout le travail dissimulé. C'est ce qui explique une informalité de l'emploi plus forte dans les grandes que dans les moyennes entreprises. Au niveau du personnel chargé du contrôle fiscal, ils sont 816<sup>181</sup> et il n'y a pas de recoupement de l'information avec l'inspection du travail ou de la sécurité sociale.

Troisièmement, les employeurs et une partie des indépendants qui dégagent des revenus relativement élevés sont pour la plupart dans l'informel du point de vue de la sécurité sociale et dans l'informel du point de vue de l'administration fiscale. Le défaut de contrôle est une explication mais cela ne peut être la seule explication puisque pour les indépendants, contrairement aux salariés informels, la décision de s'affilier ou de formaliser son unité de production est de leur ressort. Si, en l'absence de contrôle, ces indépendants qui dégagent des revenus importants restent dans l'informel, c'est que les

---

<sup>180</sup> Voir chapitre 5

<sup>181</sup> Bouchareb et Bouvier (2006)

bénéfices effectifs ou perçus de la formalité ne sont pas suffisants au regard des coûts que cela implique. Etre formel du point de vue de l'administration fiscale a pour principaux avantages : l'obtention de crédits, l'exonération de la TVA pour l'achat d'appareils par exemple ou la possibilité de grandir. Au niveau des coûts, outre les droits d'enregistrement au registre du commerce et d'immatriculation qui ne sont dus qu'une fois, la fiscalité qui s'applique aux travailleurs indépendants est la patente (remplacée par la taxe professionnelle) et l'impôt sur le revenu professionnel, progressif et l'impôt sur les sociétés qui, de 30% est réduit à 15% pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions de DH depuis 2011 et jusqu'à fin 2013. Etre formel du point de vue de l'administration de la sécurité sociale nécessite une cotisation à l'assurance maladie de 45DH par adulte et par mois et de 35DH par enfant ayant droit. Le fait que l'affiliation à la sécurité sociale n'ouvre droit qu'à la couverture médicale et non aux allocations familiales ni aux pensions de retraite explique peut-être que seuls les personnes souffrant d'une maladie se sont affiliés ce qui menace sérieusement la viabilité du régime de couverture médicale des indépendants. Est-ce que ces personnes vont d'eux-mêmes s'affilier si on leur crée un régime de retraite ? La question reste posée. Pour que cela fonctionne, il faut un régime avec des incitations adaptées à chaque type d'activité. On peut imaginer par exemple un régime pour les transporteurs routiers qui leur accorde des avantages avec les assurances qu'ils sont obligés de souscrire par ailleurs ; un régime adapté aux commerçants qui disposent d'un local avec des avantages leur permettant de réduire leurs charges etc. Car en dehors de l'absence de couverture, rester dans l'informel c'est aussi limiter ses possibilités de croissance ; rester petit étant un moyen de rester caché et inconnu de l'administration. Ceci est une des explications à une efficacité des unités informelles et des revenus inférieurs au potentiel (Cling et *al.* 2012).

Il est à noter par ailleurs que tous les indépendants ne font pas nécessairement un arbitrage coûts/bénéfices en connaissance de cause. La majorité des indépendants (79%) est analphabète ou d'un niveau d'éducation primaire, ne connaît pas les procédures ni ses droits et devoirs. Beaucoup enfreignent la loi sans le savoir, et c'est à l'occasion d'une démarche auprès de l'administration pour obtenir un papier (pour un crédit, pour une cession ou autre) qu'ils prennent connaissance de ce qu'ils doivent faire pour régulariser leur situation. La création de ces régimes spécifiques doit être accompagnée d'un effort pédagogique pour informer et convaincre ces indépendants que les bénéfices tirés de la couverture sociale sont supérieurs au coût.

La part de ces différentes catégories dans l'emploi total est donnée dans le tableau 4.17 et montre bien que le marché du travail est largement informel et largement composé de catégories difficiles à formaliser, notamment de salariés des micro-entreprises, de travailleurs indépendants qui exercent des activités de subsistance et de travailleurs non rémunérés. Tout cela permet d'ores et déjà de douter de l'efficacité de la mesure de réforme proposée, qui consiste à créer un régime de retraite pour les

indépendants et à l'intégrer au régime de base pour réduire le nombre d'exclus du système. Cette option d'extension envisagée est clairement insuffisante.

Si l'on regarde le marché du travail national hors agriculture, 28% occupent un emploi formel et 13% sont potentiellement formalisables : les employeurs qui ont une capacité contributive, les salariés des moyennes et grandes entreprises et les employés du secteur public qui ne sont pas couverts. Les salariés privés de micro-entreprises, les travailleurs domestiques, les indépendants de survie et les travailleurs non rémunérés sont difficilement formalisables. Ils constituent 40% du marché du travail HA et c'est pour eux que la question de la pension de solidarité se pose. Enfin, pour les indépendants qui disposent d'un local, d'un véhicule ou travaillent sur les chantiers et au domicile des clients et qui dégagent des revenus relativement élevés, la création d'un régime de retraite doit être assortie d'incitations adaptées à leur activité, aux charges qui la caractérisent et à sa saisonnalité.

Il est à noter enfin, que le marché du travail hors agriculture ne constitue que 60% du marché du travail national. L'emploi agricole est quasi totalement informel. Il n'y a aucune donnée de revenu relative au secteur agricole, même l'administration fiscale n'en dispose pas puisque les exploitants agricoles sont exonérés de tous les impôts (y compris la TVA).

**Tableau 4.17 : Part des différentes catégories de travailleurs dans l'emploi total**

	National	National HA	Agricole
<b>Travail formel</b>	<b>17,5</b>	<b>28</b>	<b>1,4</b>
<i>Salariés publics</i>	8,5	14	
<i>Salariés privés</i>	8	13	
<i>Employeurs</i>	0,5	1	
<i>Agricole formel</i>	0,5	-	1,4
<b>Travail salarié informel</b>	<b>25,5</b>	<b>36</b>	<b>11,3</b>
<i>Privé micro-entreprise (&lt;10)</i>	19	26,5	7,8
<i>Privé moyenne et grande entreprise</i>	5	7	3,5
<i>Public</i>	0,5	0,9	
<i>Ménages</i>	1	1,6	
<b>Travail non salarié informel</b>	<b>33</b>	<b>31</b>	<b>35</b>
<i>Indépendants de survie (voie publique, à domicile)</i>	4	7	0
<i>Indépendants avec local, véhicule ou au domicile des clients</i>	25	19	33,7 <sup>182</sup>
<i>Employeurs</i>	4	5	1,3
<b>Travail non rémunéré</b>	<b>24</b>	<b>5</b>	<b>52,3</b>

Source : Calculs de l'auteur

<sup>182</sup> On ne fait pas ici de distinction entre les indépendants de survie et les autres puisque personne n'exerce d'activité agricole sur la voie publique ni à domicile. Dans le secteur agricole, la terre est comptabilisée comme un local. Ici, un indépendant qui dispose d'une terre peut très bien exercer une activité agricole de subsistance.

### **III- A-t-on des raisons de croire que la situation de l'emploi changera à moyen long terme ?**

La situation démographique et la viabilité financière à long terme du régime général de la CNSS et sa capacité à assurer un niveau de revenu suffisant à la majorité des personnes âgées, dépendra de la capacité de l'économie à créer des emplois formels. Pour que le taux de couverture des personnes âgées<sup>183</sup> augmente de manière significative dans les prochaines décennies, il faudrait que le taux d'activité augmente, que le taux de chômage baisse et que l'emploi informel recule. Au cours des quinze dernières années, le taux de chômage a baissé de 14% à 9%, mais le taux d'activité a également baissé (annexe 3.9) et la part de l'emploi informel dans l'emploi total a stagné à un niveau élevé, autour de 80% (annexe 4.6).

Dans les prochaines décennies, de plus en plus de jeunes arriveront sur le marché du travail, la population active croît de 1,1% par an et la population active urbaine de 1,87% par an<sup>184</sup>. Les recrutements dans la fonction publique vont vraisemblablement stagner ou continuer à baisser. L'exode rural et la tendance à la baisse de l'emploi agricole devraient se poursuivre (annexe 4.17). La création d'emplois formels reposera donc de plus en plus sur le secteur privé urbain.

La question qui se pose alors est celle de savoir si le Maroc poursuit une stratégie de développement de long terme à même de lui apporter une croissance soutenue et créatrice d'emplois formels.

Cette section répond à cette question en décrivant d'abord l'évolution du PIB et la structure de l'emploi, puis en analysant les grands axes de la stratégie de développement et les effets escomptés sur le marché du travail.

#### **1. La trajectoire de croissance et la structure de l'emploi**

Avec un PIB par habitant de 3110 dollars en 2013, le Maroc est classé dans la catégorie des pays à revenu moyen inférieur selon le découpage de la Banque mondiale.

Depuis le Plan d'Ajustement Structurel (PAS) qu'il a subi dans les années 80, il s'est engagé dans la voie du libéralisme économique et a veillé à maîtriser son inflation, son déficit budgétaire et son niveau d'endettement. La croissance n'a cependant pas connu de décollage, elle reste limitée et volatile et affecte le niveau d'emploi. Le chômage urbain stagne à un niveau de 14% depuis 2009 et l'emploi informel ne recule pas.

---

<sup>183</sup> Défini comme le pourcentage de personnes âgées de plus de 60 ans recevant une pension de retraite.

<sup>184</sup> Moyenne 2005-2011, données du Ministère de l'économie et des finances.

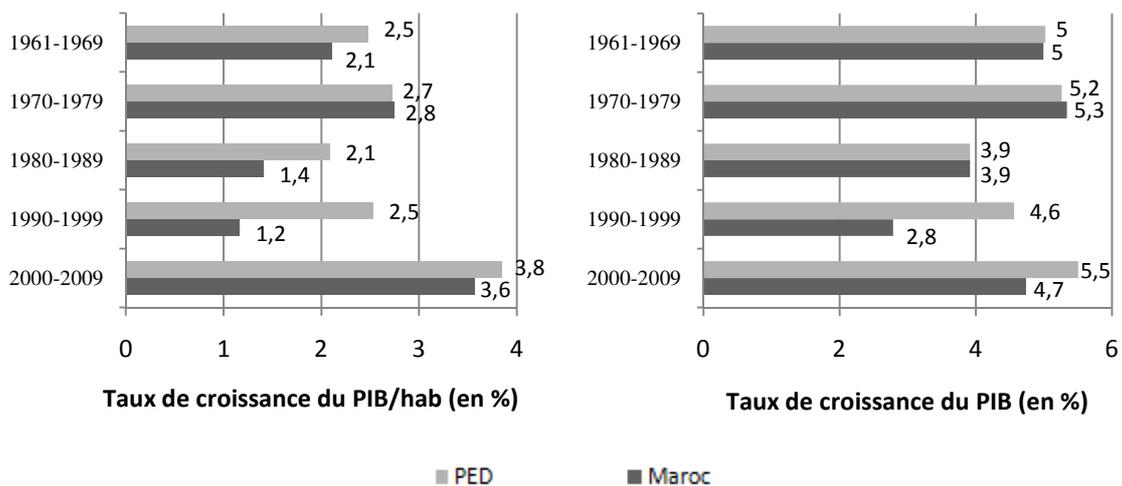
## 1.1. Une croissance faible et volatile

Si l'on regarde l'évolution du PIB marocain au cours des 20 dernières années, deux caractéristiques principales se dégagent. La première est que sa croissance est inférieure au reste des PED ; et la deuxième est sa volatilité, liée à la part du secteur agricole dans la production nationale lequel est tributaire des conditions climatiques.

Le taux de croissance du PIB a été de 4,7% en moyenne annuelle entre 2000 et 2009 contre 2,8% au cours de la décennie précédente (annexe 4.18a). La croissance moyenne a presque doublé entre les deux décennies mais cette rupture n'en est pas vraiment une et ne permet pas de conclure à un quelconque décollage économique. Si l'on regarde l'évolution du taux de croissance du PIB depuis 1961 (graphique 4.12), c'est plutôt la décennie 90 qui fait exception. De plus, la conjoncture internationale entre 2000 et 2007 est plutôt favorable et le Maroc ne se distingue pas particulièrement des autres pays.

Les taux de croissance du PIB et du PIB/habitant au Maroc sur les différentes périodes, sont en moyenne inférieurs au reste des PED surtout pendant la décennie 90. La croissance du PIB a été de 4,3% en moyenne annuelle sur la période 1961-2010 et celle du PIB/habitant d'à peine 2,21% contre respectivement 4,84% et 2,62% pour le reste des PED<sup>185</sup>.

**Graphique 4.12 : Taux de croissance du PIB et du PIB/hab. au Maroc et dans les autres PED (en %)**

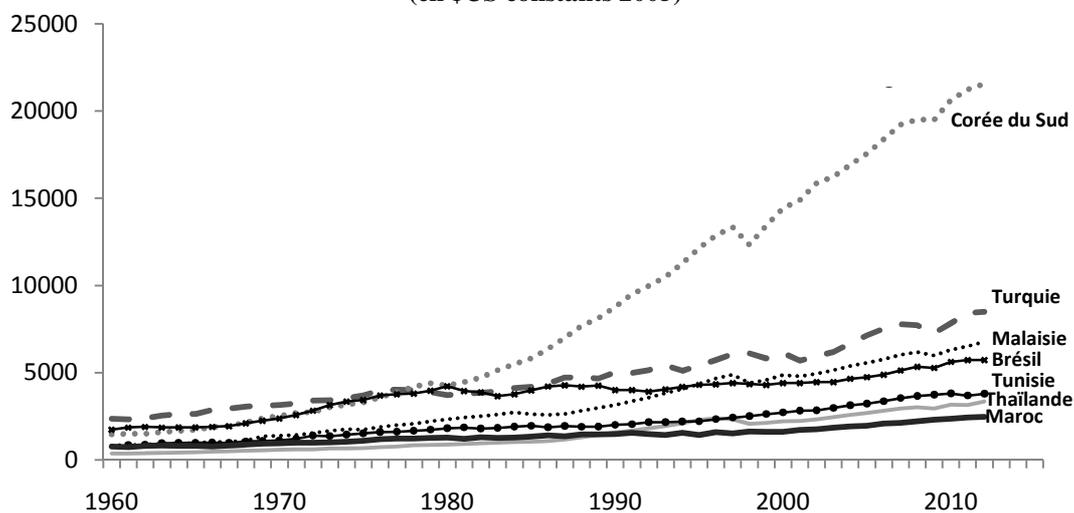


Sources : Données de la Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur

<sup>185</sup> Les chiffres détaillés sont à l'annexe 4.18, tableaux b et c. Le taux de croissance des PED est obtenu en faisant la moyenne des taux de croissance moyens par région (Asie de l'Est et Pacifique, Amérique latine, MENA, Afrique subsaharienne et Asie du sud).

Le graphique 4.13 montre par ailleurs comment l'écart s'est progressivement creusé avec des pays qui avaient en 1961, un PIB/habitant proche de celui du Maroc (Brésil, Corée du Sud, Malaisie, Thaïlande, Tunisie et Turquie).

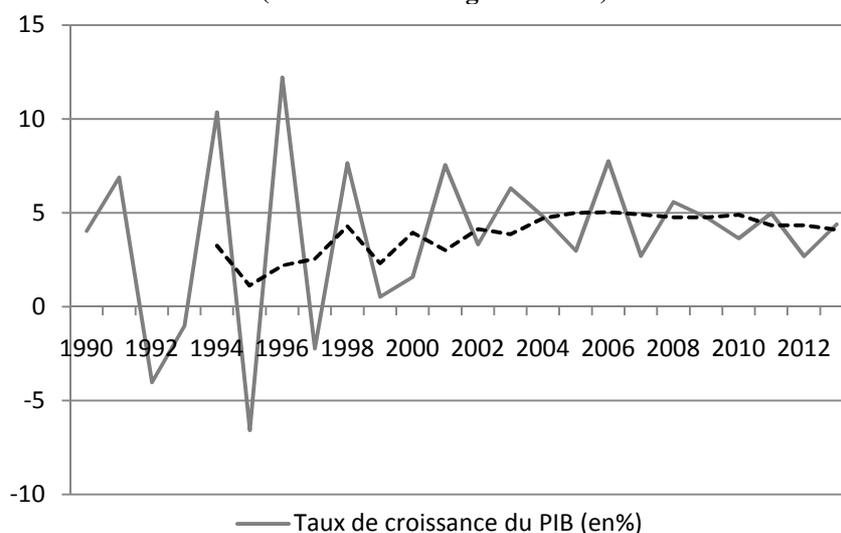
**Graphique 4.13 : Evolution du PIB par habitant entre 1961 et 2012 de 7 PED**  
(en \$US constants 2005)



Sources : Données de la Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur

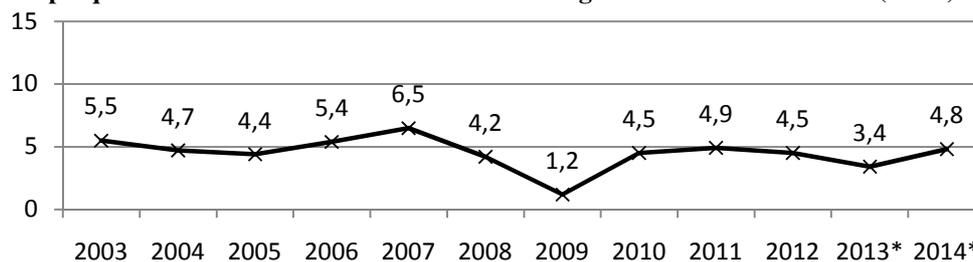
L'autre caractéristique du PIB marocain est sa volatilité (graphique 4.14). Elle est principalement liée à l'activité agricole, le PIB non-agricole étant beaucoup moins volatile (graphique 4.15). Elle est forte pendant la décennie 90 et moins importante à partir de 2001 mais elle demeure bien visible si l'on compare par exemple le taux de croissance de 3,0% en 2005, année de sécheresse où la production agricole a baissé de près de 15 %, au taux de croissance de 7,8% l'année suivante, année de très bonne récolte (avec en plus un dynamisme du secteur du bâtiment et du tourisme).

**Graphique 4.14 : Evolution du taux de croissance du PIB (1990-2013)**  
(et courbe de lissage sur 5 ans)



Sources : Données de la Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur

**Graphique 4.15 : Taux de croissance du PIB non agricole entre 2003 et 2014 (en %) <sup>186</sup>**



*Moyenne 2003-2012 : 4,7*

\*prévisions

*Source : Ministère de l'économie et des finances (2013)*

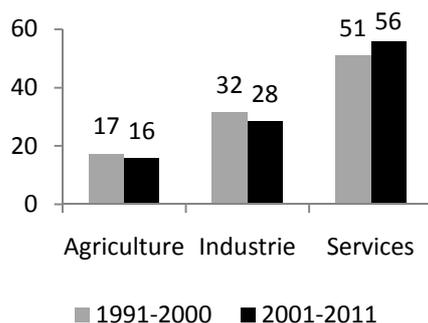
Cette dépendance de l'économie aux aléas climatiques est d'autant plus inquiétante que la fréquence des années de sécheresse augmente. Alors qu'on enregistrait au début du vingtième siècle une année de sécheresse en moyenne tous les 10 ans, on en compte aujourd'hui une tous les 4 ans (Agoumi et Stour, 2009). C'est pourquoi l'Etat affiche depuis le début des années 2000, à travers la politique économique menée, sa volonté de diversifier l'économie, principalement au profit des services (télécoms, *offshoring*<sup>187</sup>, tourisme, transports, intermédiation financière). Mais la contribution de l'agriculture à l'économie est stable : elle est passée de 17% en moyenne entre 1991 et 2000 à 16% entre 2001 et 2010 (graphique 4.16).

La baisse de la volatilité du PIB entre les deux décennies n'est donc pas liée à la diversification de l'économie mais plutôt une baisse de la volatilité de la valeur ajoutée agricole, elle-même liée à la hausse de la productivité du secteur agricole et au développement de l'irrigation (annexe 4.19).

<sup>186</sup> A noter que la crise de 2007-2008 n'a pas eu d'impact direct et immédiat sur l'activité économique en raison de la faible intégration du Maroc dans la finance internationale (placements en titres étrangers régulés et limités, faible participation dans le capital des banques étrangères, conversion de la monnaie en devises étrangères réglementée etc.). En revanche, la situation économique des pays européens, qui sont les premiers partenaires commerciaux du Maroc et les premiers fournisseurs d'IDE, affecte l'activité économique en 2009. Le faible taux de croissance du PIB non agricole de cette année (1,2% alors que la moyenne annuelle entre 2003 et 2012 est de 4,7%) s'explique principalement par une baisse de l'investissement (-0,6%) et une forte baisse des exportations (-18,5%).

<sup>187</sup> Délocalisation des activités de service (centres d'appel, services de maintenance d'applications informatiques etc).

**Graphique 4.16 : Contribution des différents secteurs d'activité au PIB total (en %)**  
Moyenne décennie 1990 et décennie 2000



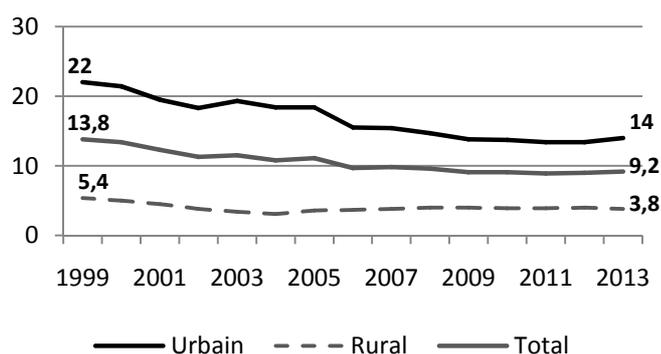
Sources : Données de la Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur

## 1.2. Des emplois peu qualifiés

Depuis la fin des années 90, le taux de chômage a baissé, passant de 13,8% en 1999 à 9,2% en 2013 (graphique 4.17). Mais ce taux de chômage national de 9,2%, cache plusieurs réalités.

- Il y a de fortes disparités entre le milieu rural et le milieu urbain (graphique 4.17). Le milieu rural est au quasi plein emploi pour deux raisons. La première est que la définition retenue du chômage<sup>188</sup> implique qu'une personne est considérée comme occupée à partir du moment où elle participe aux activités agricoles et d'élevage, même si cette participation n'est pas rémunérée. La deuxième est qu'en général, les ruraux qui se retrouvent au chômage migrent vers la ville. Le taux de chômage urbain est de 14% en 2013.

**Graphique 4.17 : Taux de chômage de 1999 à 2013 (en % de la population active)**



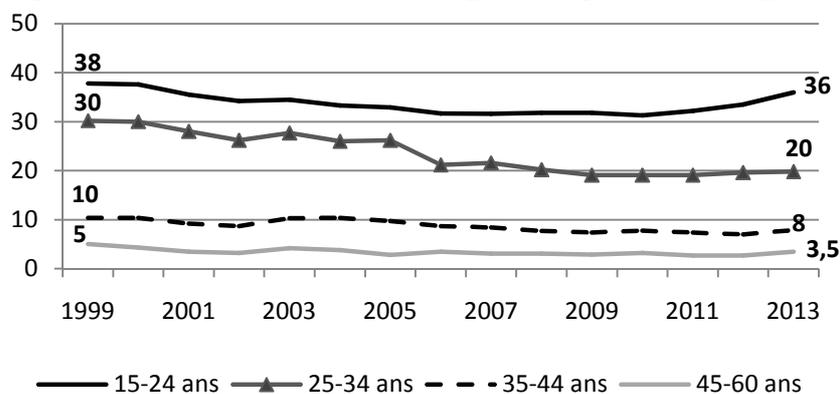
Sources : Données du HCP et calculs de l'auteur

<sup>188</sup> Le chômage au sens de l'OIT comptabilise les personnes en âge de travailler (conventionnellement 15 ans ou plus) qui :

- n'ont pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence ;
- sont disponibles pour travailler dans les deux semaines ;
- ont entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent, ou ont trouvé un emploi qui commence dans les 3 mois.

- Le taux de chômage des jeunes est beaucoup plus élevé (graphique 4.18). Il est de 36% chez les jeunes de 15-24 ans et en hausse depuis 2010. La catégorie des 25-34 ans connaît un taux de chômage de 20%, qui suit une tendance baissière de 1999 à 2008, stagne entre 2009 et 2011 et augmente en 2012 et 2013.

**Graphique 4.18 : Evolution du taux de chômage urbain par tranche d'âge (1999-2013)**

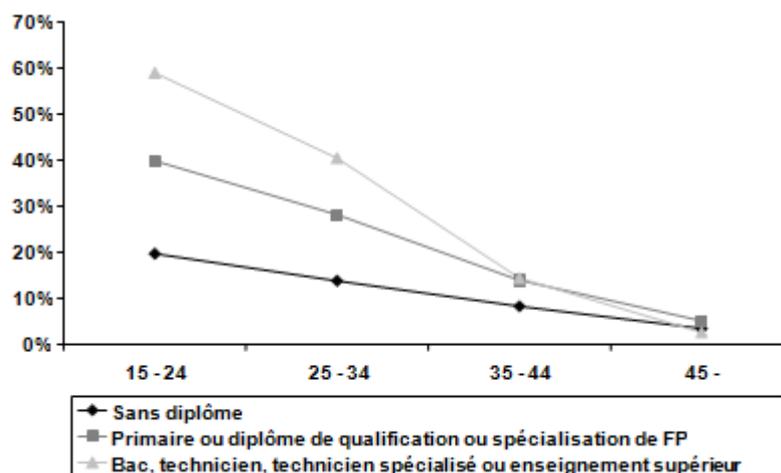


Source : Auteur, à partir des données du HCP

- Par ailleurs, la baisse du taux de chômage ne signifie pas que les emplois créés sont de « bons » emplois, qui assurent un niveau de vie décent et une protection contre les risques. L'absence d'indemnisation du chômage et de minima sociaux contraint les individus qui n'ont pas d'autres moyens de survie, d'accepter des emplois informels faiblement rémunérés. L'analyse de la structure de l'emploi et du chômage par niveau de qualification indique que les diplômés sont surreprésentés parmi les chômeurs et les emplois dans le secteur privé sont majoritairement des emplois non qualifiés. D'après les données du HCP, les diplômés de l'enseignement supérieur représentent en 2013, 21% de la population active alors qu'ils constituent 30% de la population au chômage. Le taux de chômage augmente avec le niveau de qualification, surtout pour les tranches d'âges les plus jeunes (graphique 4.19). En milieu urbain, le taux de chômage est de 19% en 2013 pour les diplômés de l'enseignement supérieur, plus élevé que pour les individus de niveau de formation « moyen » (18%) et beaucoup plus élevé que le taux de chômage de ceux qui n'ont reçu aucune formation (8%).
- Le chômage est en majorité un chômage de longue durée (tableau 4.18), près de 70% des chômeurs urbains le sont depuis plus d'un an ce qui, à niveau de qualification donnée réduit leurs chances de trouver un travail puisqu'ils perdent les compétences acquises. De plus, les individus les plus qualifiés restent au chômage plus longtemps que les autres, surtout si ce sont des femmes (tableau 4.18). Un homme sans diplôme reste au chômage en moyenne pendant une durée de 21,5 mois, un homme diplômé pendant une période de 37,2 mois contre 43,5 mois pour une femme diplômée de l'enseignement supérieur. La part du chômage de longue

durée dans la population diplômée (78%) est ainsi supérieure à la part du chômage de longue durée dans la population totale (67%).

**Graphique 4.19 : Taux de chômage selon l'âge et le niveau d'éducation**



Source : Banque mondiale (2008)

**Tableau 4.18 : Répartition du chômage de longue durée par niveau de qualification en 2010**

Diplôme	Total	Urbain	Hommes	Femmes
<b>Part du chômage de longue durée (en %)</b>				
Sans diplôme	44,0	50,0	42,2	50,7
Niveau moyen	67,7	68,9	65,3	76,2
<b>Niveau supérieur</b>	<b>77,6</b>	<b>77,8</b>	<b>73,1</b>	<b>82,4</b>
Total	62,8	66,5	58,9	<b>72,8</b>
<b>Durée moyenne du chômage (en mois)</b>				
Sans diplôme	23,6	28,5	21,5	31,3
Niveau moyen	34,1	36,1	32,6	39,1
<b>Niveau supérieur</b>	<b>40,2</b>	<b>41,2</b>	<b>37,2</b>	<b>43,5</b>
Total	32,3	35,6	29,7	<b>39,1</b>

Source : Auteur, à partir des données du HCP

Le fait que le chômage touche surtout les jeunes et surtout les diplômés s'explique à la fois par la demande de travail insuffisante dans les secteurs créateurs d'emplois formels et par l'inadéquation entre le système éducatif et le marché du travail (Banque mondiale, 2006 et Banque mondiale, 2012). D'après une enquête effectuée (Banque mondiale, 2012), 30% des grandes entreprises, des entreprises récentes et des entreprises exportatrices identifient comme principale contrainte à l'embauche, le manque de travailleurs ayant les compétences requises. Ceci semble paradoxal au regard du taux de chômage des diplômés. Le problème est que les diplômes délivrés par le système universitaire marocain le sont dans des disciplines qui ne répondent pas aux besoins du marché du travail et que les étudiants ne sont pas orientés vers les formations qui ont le plus de débouchés professionnels.

## 2. La stratégie économique de long terme et les politiques de l'emploi

On peut distinguer quatre phases depuis l'indépendance du Maroc (1956). La première phase est marquée par un interventionnisme étatique et une politique budgétaire expansionniste<sup>189</sup> qui déboucheront sur une crise de la dette en 1983. La deuxième phase, de 1983 à 1992, est celle de l'Ajustement Structurel, mis en œuvre sous l'impulsion du FMI et de la BM. La priorité est alors de bâtir une certaine stabilité macro-économique, d'assainir les finances publiques, d'atteindre un niveau soutenable de déficit budgétaire et extérieur et de juguler l'inflation. La troisième phase de 1992 à 1999, est marquée par la libéralisation, l'ouverture commerciale et les opérations de privatisation des entreprises publiques. C'est aussi une période de croissance faible et d'atonie de la demande que l'on attribue officiellement aux sécheresses à répétitions. C'est là que l'écart se creuse avec les autres PED, elle est qualifiée de « décennie perdue » (Fondation Bouabid, 2010). La quatrième phase commence en 1999. Les indicateurs macro-économiques sont stables et l'ouverture commerciale se poursuit avec la multiplication des accords de libre échange (Etats-Unis, Turquie, Jordanie, Egypte, Tunisie, UE etc.). La priorité devient alors celle de réduire la volatilité du taux de croissance du PIB, et de parvenir à une croissance soutenue et créatrice d'emplois. Pour stimuler l'investissement et l'emploi, la stratégie de l'Etat repose sur deux piliers : le lancement de plans sectoriels et la construction d'infrastructures. C'est aussi à partir du début des années 2000 que l'Etat commence à se préoccuper de la mise en place de politiques sociales de lutte contre la précarité à travers notamment l'aide au financement d'activités génératrices de revenu, la construction de logements sociaux et la généralisation de l'accès aux soins.

### 2.1. Stimuler l'investissement pour créer de l'emploi

#### *Programmes sectoriels et infrastructures*

Le premier pilier sur lequel repose la stratégie économique du pays depuis le milieu des années 2000 est le lancement, par l'Etat, de programmes sectoriels. Il y en a 3 principaux : le plan Emergence qui fait office de politique industrielle du pays, la Vision 2020 pour le tourisme et le plan Maroc Vert visant à restructurer le secteur agricole.

Les plans Emergence I (2005-2009) et II (2009-2015) ciblent les branches de l'industrie pour lesquels le Maroc a un avantage compétitif dans le but de générer plus de croissance, créer des emplois et réduire le déficit de la balance commerciale. La stratégie cible à la fois des branches qui attirent les IDE entrants : aéronautique, automobile, électronique et *offshoring* ; et les branches plus traditionnelles : agro-industrie et textile-cuir. Les objectifs officiels du plan Emergence II sont les suivants :

---

<sup>189</sup> Augmentation des dépenses de fonctionnement par la création d'entreprises publiques et de postes dans la fonction publique.

---

### Emergence II (2009-2015)

---

- + 50 milliards de DH d'investissements privés (soit 22% de la FBCF de l'année 2009)
- + 50 milliards de DH de PIB additionnel (soit 7% du PIB 2009)
- + 220 000 nouveaux emplois (soit 40% du nombre d'emplois créés par l'économie marocaine entre 2005 et 2009)
- + 95 milliards de DH d'exportations supplémentaires à l'horizon 2015 (soit une hausse de 12% en moyenne par an)

*Sources : Pacte National pour l'Emergence Industrielle, données du Ministère des finances et calculs de l'auteur*

Les principales mesures de ce plan ont trait à la formation adaptée à ces métiers, à la réhabilitation des zones industrielles et à des mesures incitatives destinées aux investisseurs (aides à l'installation, mesures fiscales, primes à l'investissement et facilités de crédit pour les PME, etc.). Le budget total du plan Emergence II est de 12,4 milliards de DH (soit 1,7% du PIB de 2009), dont 34% consacrés à la formation des ressources humaines et 24% constitués par les mesures incitatives. Sa mise en œuvre est du ressort d'un comité de pilotage constitué de neuf ministères, du groupement professionnel des Banques du Maroc (GPBM) et des représentants du patronat (Confédération Générale des Entreprises du Maroc).

Au secteur du tourisme s'adressent le plan Vision 2010 visant à atteindre les 10 millions de touristes à l'horizon 2010 et le plan Vision 2020 pour 15 millions de touristes en 2020. Ce plan se décline en plusieurs programmes ciblant chacun un créneau touristique particulier (balnéaire, patrimoine, tourisme solidaire...). Il s'agit principalement de mesures d'accompagnement et de facilitation de l'accès au crédit aux investisseurs ainsi que de mesures d'aménagement du territoire, le tout dans le but d'augmenter de manière cohérente la capacité d'accueil du pays.

En ce qui concerne le secteur agricole, l'Etat a lancé en 2011 le plan Maroc Vert, un plan de relance de l'agriculture afin d'être compétitif à l'export et de garantir la sécurité alimentaire. Il se décline en deux objectifs : le développement d'une agriculture moderne et compétitive ; et la mise à niveau de l'agriculture sociale et solidaire. Les exploitations agricoles au Maroc sont fragmentées, plus de 85% d'entre elles ont une superficie inférieure à 10 ha et 49% ont une superficie inférieure à 3ha (Drissi, 2007). Pour atteindre le premier objectif, le plan prône le modèle de l'agrégation qui consiste à agréger des dizaines de petits ou moyens exploitants autour de grands exploitants agricoles pour atteindre des tailles qui leur permettraient de développer des synergies et de bénéficier d'économies d'échelle. Pour atteindre le second objectif, le Plan prévoit une série de mesures destinées aux plus petits exploitants dans les zones défavorisées ou périphériques, notamment en ce qui concerne les infrastructures d'irrigation.

Le Plan prévoit d'attirer 150 milliards de DH d'investissements supplémentaires et de générer 100 milliards de DH de PIB additionnel.

L'autre pilier de la stratégie de développement du Maroc repose sur la construction d'infrastructures. Il s'agit surtout d'infrastructure de transports (extension du réseau autoroutier qui est passé de 62km en 1991 à 407km en 1999 et 1416km en 2010<sup>190</sup>, construction du port de Tanger-Med et remise à niveau des autres ports, lancement du projet de la ligne TGV entre Tanger et Casablanca etc.). La construction de plateformes industrielles et logistiques font également partie des projets d'investissement de l'Etat. L'objectif est de créer les conditions d'accueil des investisseurs afin de faire du Maroc une plateforme mondiale de transformation et de transit. La zone franche de Tanger Med en est un exemple. Elle est constituée de 250ha d'espace de stockage des marchandises et d'une plateforme industrielle où s'est installée l'usine Renault-Nissan.

La plupart de ces projets prennent la forme de partenariats public-privé. Les dépenses publiques consacrées aux infrastructures représentent 5,2% du PIB en 2009 (contre 3,9% en 2003). Ces ressources proviennent du budget de l'Etat et du Fonds Hassan II<sup>191</sup>.

La réussite de cette stratégie économique qui repose donc essentiellement sur la construction d'infrastructures et sur les programmes sectoriels est conditionnée par la capacité du Maroc à attirer les investisseurs étrangers. C'est pourquoi l'Etat mène en même temps une politique visant à améliorer le « climat des affaires ». Pour renforcer la concurrence et la transparence, une série de réformes légales et institutionnelles ont été adoptées depuis le début de la décennie 2000 (loi sur la concurrence et la liberté des prix, loi sur les groupements d'intérêts économiques, loi sur la propriété industrielle et intellectuelle, simplification des procédures administratives aux entreprises, création du Comité National de l'Environnement des Affaires, création de l'Instance Centrale de la Prévention de la Corruption, création de l'Office Marocain de la Propriété Intellectuelle et Commerciale...).

### ***Limites de cette stratégie***

Les résultats de cette stratégie économique menée sont incertains pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, au regard des faibles performances à l'export et en termes d'IDE, il semble que la stratégie industrielle ne porte pas encore ses fruits.

En effet, l'un des objectifs du plan Emergence I lancé en 2005 était de stimuler les exportations et de réduire le déficit de la balance commerciale. Les graphiques 4.20 montrent que le déficit commercial est en hausse constante depuis 2003, plus fortement après 2007 en raison de la situation économique des pays européens et de l'augmentation du prix des biens énergétiques importés. Outre cette mauvaise performance quantitative, il convient de souligner deux caractéristiques des exportations marocaines.

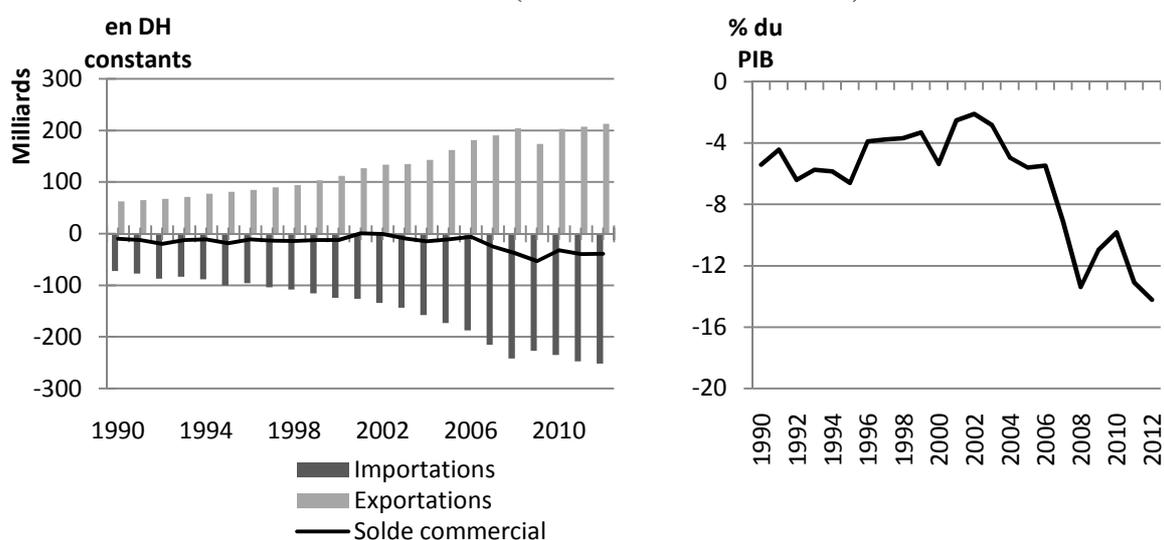
---

<sup>190</sup> Source : Autoroutes du Maroc (ADM)

<sup>191</sup> Le Fonds Hassan II pour le développement économique et social est un établissement public qui apporte un concours financier à des programmes de construction d'infrastructures ou de promotion de l'investissement et de l'emploi et dont les ressources proviennent essentiellement du produit des opérations de privatisation.

- Elles sont peu diversifiées et il n'y a pas eu de bouleversement majeur quant aux produits exportés depuis des décennies. Le textile, le phosphate et les produits agricoles et de la mer constituent plus de la moitié du total des exportations (graphique 4.21). Ce sont là les secteurs traditionnels, à faible valeur ajoutée. Le seul changement par rapport aux années 90 est la part plus importante des exportations des composants électroniques ce qui peut être lié au plan Emergence I.
- Elles sont concentrées géographiquement. Les pays européens représentent plus de 60% du total des exportations, les premiers clients étant la France et l'Espagne qui constituent à eux seuls 21,5% et 16,6% des exportations en 2010<sup>192</sup>. Cette forte dépendance vis-à-vis d'une région qui est en situation économique difficile affecte fortement la balance commerciale du pays en 2009 et suscite des interrogations quant à la pertinence de la stratégie commerciale du pays.

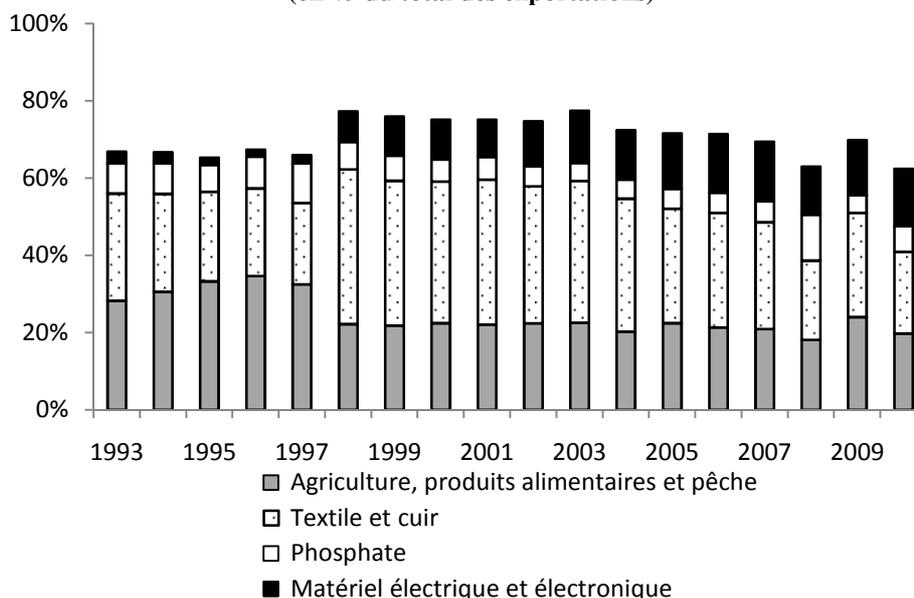
**Graphiques 4.20 : Importations et exportations des biens et services au Maroc entre 1990 et 2012 (en milliards de DH constants)**



Source : WDI et calculs de l'auteur

<sup>192</sup> Source : Office des Changes

**Graphique 4.21 : Nature des produits exportés par le Maroc entre 1993 et 2010  
(en % du total des exportations)**

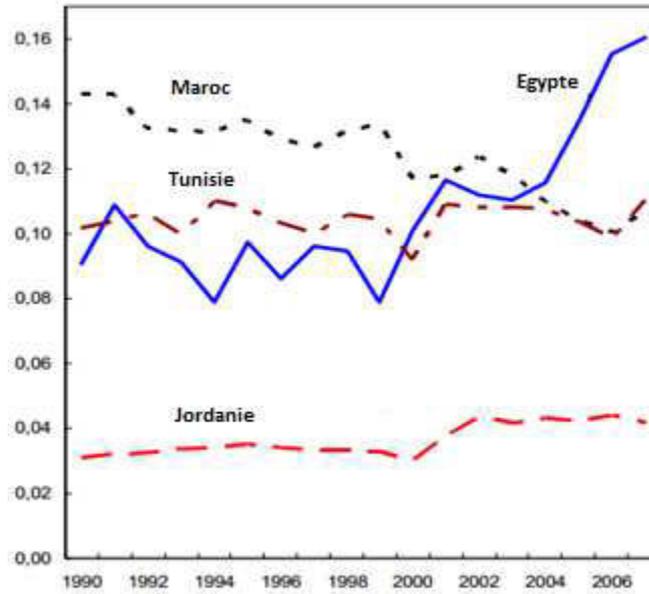


Sources : Office des changes et calculs de l'auteur

Le graphique 4.22 montre que cette baisse affecte le Maroc plus que ses concurrents. En 2007, le Maroc a autant de parts de marché que la Tunisie, un pays au PIB plus de deux fois inférieur et une population trois fois inférieure. Cette perte de parts de marché dénote un déficit de compétitivité des produits marocains à l'international. Le déficit de compétitivité pourrait être lié au régime de change du Maroc, fixe, ancré *de facto* sur l'Euro<sup>193</sup>. Il pourrait également être lié au « climat des affaires » ou au déficit d'infrastructures qui augmenteraient les coûts logistiques (le plan Emergence et la politique de construction d'infrastructures vont dans ce sens et pourraient avoir des effets positifs à l'avenir sur la compétitivité des exportations marocaines).

<sup>193</sup> Panier de devises (*basket peg*), pondération tenue secrète mais liée au commerce international

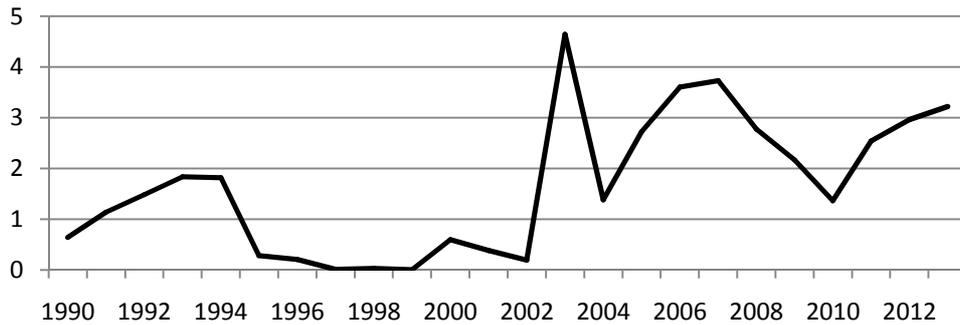
**Graphique 4.22 : Parts de marché des exportations marocaines entre 1990 et 2007  
(en % du marché mondial)**



Source : Rapport du FMI N°08/331, 2008

En ce qui concerne les flux d'IDE entrants au Maroc entre 1990 et 2010, il y a une rupture à partir de 2002-2003 avec une progression nette de ces flux par rapport à la décennie précédente (graphique 4.23). Cependant, on ne peut pas déterminer dans quelle mesure cette performance du Maroc est le résultat des politiques publiques conduites. Un aperçu des flux entrants d'IDE dans 3 autres pays du pourtour méditerranéen montre une évolution similaire et la performance du Maroc n'excède pas celle des pays concurrents (annexe 4.20). La conjoncture économique internationale favorable de la première moitié des années 2000 (partenaires européens et pays du Golfe) est donc un élément d'explication à prendre en compte. L'effet du retournement de conjoncture à l'international sur l'afflux d'IDE est bien visible à partir de 2008 mais les flux d'IDE augmentent à nouveau au Maroc à partir de 2011 alors qu'ils s'effondrent dans les pays concurrents qui ont connu les révolutions.

**Graphique 4.23 : Flux d'IDE entrants au Maroc entre 1990 et 2013 (en % du PIB)<sup>194</sup>**



Sources : WDI et calculs de l'auteur

En attendant de meilleurs résultats de la politique industrielle, il reste le « triptyque tourisme-immobilier-infrastructures » (Fondation Bouabid, 2010). La littérature qui traite du lien de causalité entre tourisme et croissance (Jimenez et al., 2006 ; Neves et al., 2007), immobilier et croissance et infrastructures et croissance (Gramlich 1994, Munnell 1992) est abondante mais n'apporte pas de réponse claire. Ces trois secteurs peuvent contribuer à la croissance mais il n'est pas démontré qu'ils en soient le moteur (Fondation Bouabid, 2010). Baser sa stratégie de développement sur ces 3 secteurs est risquée car cela accroît la vulnérabilité du Maroc à la conjoncture extérieure, le coût de construction d'infrastructures touristiques et de transport est élevé et il n'y a pas de garantie de résultat. Pour le tourisme tout d'abord qui représente 10% du PIB, il est certes important d'augmenter la capacité d'accueil, mais l'offre ne créera pas forcément sa propre demande. Deux facteurs d'incertitude importants pèsent sur ce secteur : la situation économique des pays fournisseurs de touristes et la stabilité géopolitique de la région. Le tourisme a en plus des externalités négatives sur l'environnement, sur l'exploitation des ressources (surexploitation des nappes phréatiques) et sur la dégradation du niveau de vie des plus modestes liée au renchérissement de l'immobilier et des biens alimentaires dans les zones touristiques.

Le développement du secteur immobilier ensuite, permet de créer des emplois et stimule la demande d'intrants. Il y a également une dimension sociale puisque l'Etat encourage la construction de logements sociaux à travers des exonérations fiscales<sup>195</sup> et des dons de foncier. Cependant, un développement de ce secteur présente des externalités négatives surtout s'il est mal encadré et réglementé comme c'est le cas au Maroc. Cela entretient la spéculation, créant des distorsions par rapport à d'autres secteurs d'investissement productif où la rentabilité est plus faible. L'épargne des ménages est absorbée dans des actifs improductifs. Quant aux emplois créés dans ce secteur, ils sont, pour la quasi-totalité, informels.

<sup>194</sup> La performance exceptionnelle en 2003 est liée à plusieurs opérations de privatisation (cession de 80% du capital de la Régie des Tabacs pour 1,4 milliards de DH, acquisition des Brasseries du Maroc par Castel pour 700 millions de DH et apport de Telefonica dans le capital de Meditel de 500 millions de DH)

– Source : Rapport Economique et Financier accompagnant le PLF 2005.

<sup>195</sup> Le secteur immobilier est le premier bénéficiaire des exonérations fiscales (Fondation Bouabid, 2010).

Pour ce qui est des infrastructures, là encore, la littérature n'établit pas de lien de causalité avec la croissance (Gramlich, 1994 ; Munnell, 1992). Il s'agit d'un investissement au coût élevé (construction et entretien) donc le coût d'opportunité est élevé et ce d'autant plus que les projets conduits au Maroc ne répondent pas nécessairement à une demande (controverses autour du projet de la ligne TGV, d'autoroutes peu fréquentées etc.).

### *Un problème de gouvernance*

Le Maroc souffre plus généralement d'un problème de gouvernance qui fait que des politiques qui, sur le papier vont dans le bon sens, n'ont pas en fin de compte les effets escomptés. Ce problème est souligné quasi-systématiquement dans toutes les études consacrées au Maroc en général, aux freins à sa croissance en particulier. Nous choisissons ici de mettre l'accent sur les éléments suivants pour caractériser ce problème de gouvernance qui affecte le développement du pays :

- les plans et programmes sectoriels sont élaborés le plus souvent par des bureaux d'études étrangers dont la mission s'arrête à la livraison du document. La concertation avec tous les concernés n'est pas systématique ;
- la multiplication des lois et règlements alors même que le problème n'est pas dans la loi ou le règlement précédant mais dans son application. Si l'Etat a du mal à faire appliquer les textes et que les juridictions compétentes sont trop engorgées pour pouvoir traiter tous les litiges, ce n'est pas en changeant les textes que les problèmes seront résolus. Aucune évaluation de l'applicabilité des textes n'est faite préalablement à leur adoption. Tout se passe comme si l'adoption de nouveaux textes était une fin en soi, suffisantes à répondre aux exigences des bailleurs de fonds internationaux (exemple type du Code du travail<sup>196</sup>) ;
- la multiplication des observatoires, conseils, agences et autres organisations publiques non gouvernementales, qui créé une confusion des prérogatives ;
- le manque de clarté dans la prise de certaines décisions dont la motivation est plus politique qu'économique (accord de libre-échange avec les Etats-Unis, projets de la ligne de TGV qui sont perçus comme répondant plus à des impératifs diplomatiques qu'à une nécessité économique dans la mesure où les coûts sont élevés et les bénéfices incertains)<sup>197</sup> ;
- l'insuffisance des études d'impact préalables au lancement et à la mise en œuvre de politiques publiques et de la prise en compte systématique des externalités négatives ;
- l'absence de suivi et d'évaluation rigoureuse a posteriori des politiques publiques ce qui fait courir le risque de répéter les mêmes erreurs d'un projet à l'autre ou d'un programme à l'autre.

---

<sup>196</sup> Le processus d'élaboration et d'adoption du Code du Travail a duré 10 ans pour qu'au final, plusieurs dispositions soient absolument inapplicables. Le passage de la durée du temps de travail de 48 à 44 heures est une avancée pour les travailleurs mais vu l'ampleur de l'informalité sur le marché du travail et l'absence de contrôle, on peut émettre des doutes quant à l'effectivité de cette disposition. L'obligation pour les entreprises de plus de 50 employés de créer un service médical du travail est également inapplicable en raison du faible nombre de médecins du travail au Maroc (Fondation Bouabid, 2010).

<sup>197</sup> Association Capdema, (2011), « Eléments sur le projet de Ligne à Grande Vitesse ».

Un exemple pour illustrer ces deux derniers points et qui nous semble intéressant à mentionner dans le cadre de ce travail est celui de l'opération de départs volontaires à la retraite des fonctionnaires. Ce programme avait pour objectif initial d'encourager le départ des fonctionnaires dans les départements en surnombre afin de réorganiser les ressources humaines dans la fonction publique et de recruter en fonction des besoins. Cet objectif a été rapidement perdu de vue au profit d'un objectif purement quantitatif. Les rapports et présentations officiels faisant le bilan de l'opération se félicitent de son succès qu'ils mesurent par le nombre de demandes reçues et de demandes satisfaites (le taux d'acceptation est de 90%). Or, la réalité est que cette politique a saigné le service public de compétences dont il avait encore besoin. A l'issue de l'opération, 7,5% de l'effectif total des fonctionnaires sont partis en préretraite. Le tiers d'entre eux (31%) étaient âgés de moins de 50 ans, la moitié d'entre eux (54%) étaient des cadres et près de la moitié (46%) relevaient du secteur médical (6%) et de l'enseignement (éducation nationale, 33% et enseignement supérieur, 7%). Par rapport à l'effectif de chacun de ces secteurs, les chiffres indiquent que l'éducation nationale et le secteur médical ont perdu chacun 5% de leurs effectifs, l'enseignement supérieur en a perdu 14% (KPMG, 2006).

## **2.2. L'absence de politique volontariste de formalisation de l'emploi**

L'objectif de l'Etat est de réduire le taux de chômage, peu importe la qualité des emplois créés.

L'Etat est tolérant vis-à-vis de l'emploi informel, il considère que l'emploi informel assure la survie de millions de familles et préfère une logique d'accompagnement à l'entrepreneuriat à une logique de sanction. Cette logique n'est pas mauvaise en soi, sauf que la tolérance vis-à-vis de l'informalité n'est pas ciblée. Elle ne « bénéficie » pas uniquement aux petites unités qui s'inscrivent dans une logique de survie, mais de nombreuses entreprises profitent du manque de contrôle pour faire échapper une partie de leurs activités à l'impôt et ne pas déclarer leurs employés auprès des organismes de sécurité sociale (commerce, BTP...).

La politique de l'emploi s'appuie sur trois programmes lancés en 2006 :

- des avantages fiscaux à destination des entreprises qui emploient des diplômés chômeurs subventions à l'emploi des diplômés (programme *Idmaj*) ;
- des programmes de formation pour les diplômés chômeurs afin d'améliorer leur « employabilité » (programme *Taehil*) ;
- un appui technique et financier à la création de très petites entreprises à travers l'accompagnement de porteurs de projets en leur offrant une garantie bancaire et une avance pour le lancement de leur projet.

Les résultats de ces « initiatives emploi » ne sont pas encore connus. Il n'y a pas non plus de données sur le coût pour l'Etat de l'ensemble des mesures d'accompagnement et d'exonérations fiscales. On

parle de 60 000 bénéficiaires en 2008 (Banque mondiale, 2012) mais l'incertitude est totale quant à la pérennité de ces emplois.

En matière de lutte contre la pauvreté, l'Etat a lancé en 2005<sup>198</sup>, un programme appelé l'Initiative National pour le Développement Humain (INDH). L'INDH repose sur le financement par l'Etat de projets localisés qui ont vocation à lutter contre la pauvreté dans le milieu rural, l'exclusion et la précarité dans le milieu urbain. Il s'agit essentiellement de soutien aux activités génératrices de revenus, d'amélioration des conditions d'accès aux services et infrastructures de base et de soutien aux personnes en grande vulnérabilité.

L'enveloppe financière allouée à l'INDH pour la période 2006-2010 est de 10 milliards de DH et elle provient du budget de l'Etat (60%), des collectivités (20%) et des organismes de coopération (20%). A l'issue du premier volet, 9 milliards de DH ont été engagés, pour financer 9032 projets qui ont bénéficié à 1,5 millions de personnes (Rapport d'activité INDH, 2006-2010). La Banque mondiale, dans sa note sur la protection sociale (2012b), relativise toutefois ce chiffre en soulignant qu'un individu ayant accès à plusieurs projets est comptabilisé plusieurs fois. L'absence d'un registre unique de bénéficiaires complique la mise en œuvre de cette politique publique empêchant d'orienter les financements vers les familles les plus défavorisées et de créer des synergies entre les projets.

---

<sup>198</sup> L'INDH est testé en 2005, puis 1<sup>er</sup> volet pour la période 2006-2010 et 2<sup>e</sup> volet lancé en 2012.

En somme, la politique économique est conduite depuis 30 ans dans le respect des préconisations du FMI, de la Banque mondiale et de l'OMC. Il n'y a pas eu de changement de cadre idéologique depuis le début des années 80 avec l'adoption du consensus de Washington comme trame officielle pour la conduite de la politique économique avec une libéralisation économique, commerciale et financière qui se fait de manière progressive ; et un contrôle des dépenses publiques et de l'inflation. Mais on n'assiste pas non plus à un libéralisme effréné (maintien de mesures de protection de certains secteurs comme le secteur agricole ou pharmaceutique ; maintien d'un régime de change fixe, contrôle de la sortie des devises, subventions à la consommation, encadrement de l'activité bancaire et financière...).

La stratégie économique du Maroc repose sur la construction d'infrastructures et la conduite de programmes sectoriels privilégiant les secteurs des services (tourisme, *offshoring*, transport), du BTP et de l'industrie orientée vers les exportations, en vue principalement d'attirer les investissements créateurs d'emplois et d'améliorer la compétitivité des exportations marocaines. L'attrait des investisseurs étrangers passe également par la mise en œuvre de mesures administratives et fiscales avantageuses. L'analyse des agrégats macroéconomiques ne montre pas, pour l'instant, les signes d'un quelconque décollage économique. L'investissement et la croissance peuvent être soutenus à l'avenir par les programmes sectoriels mais il est difficile d'imaginer que cela se traduira par un bouleversement du marché du travail. Les emplois créés dans le cadre de ces programmes sont en grande partie créés dans le secteur du BTP où le taux d'informalité de l'emploi est le plus fort ; et dans le secteur du tourisme, tributaire du contexte géopolitique et de la situation économique des pays fournisseurs et où la part d'emplois saisonniers est élevée. Pendant ce temps, le système universitaire continue à former des jeunes qui n'arrivent pas à s'insérer sur le marché du travail et qui restent au chômage pendant de longues années et il n'y a pas de politique sérieuse de réforme du système éducatif. Le tissu des entreprises au Maroc est dominé par d'un côté, une dizaine de grands groupes familiaux privés ou d'entreprises publiques ; et d'un autre côté, le secteur informel qui représente 40% du PIB (d'après le HCP). Les entreprises formelles, de l'industrie et des services sont incapables d'absorber l'offre de travail, ce qui laisse penser qu'il n'y aura pas de formalisation spontanée du marché du travail dans les années à venir si l'Etat ne mène pas une politique volontariste dans ce sens.

## ANNEXES

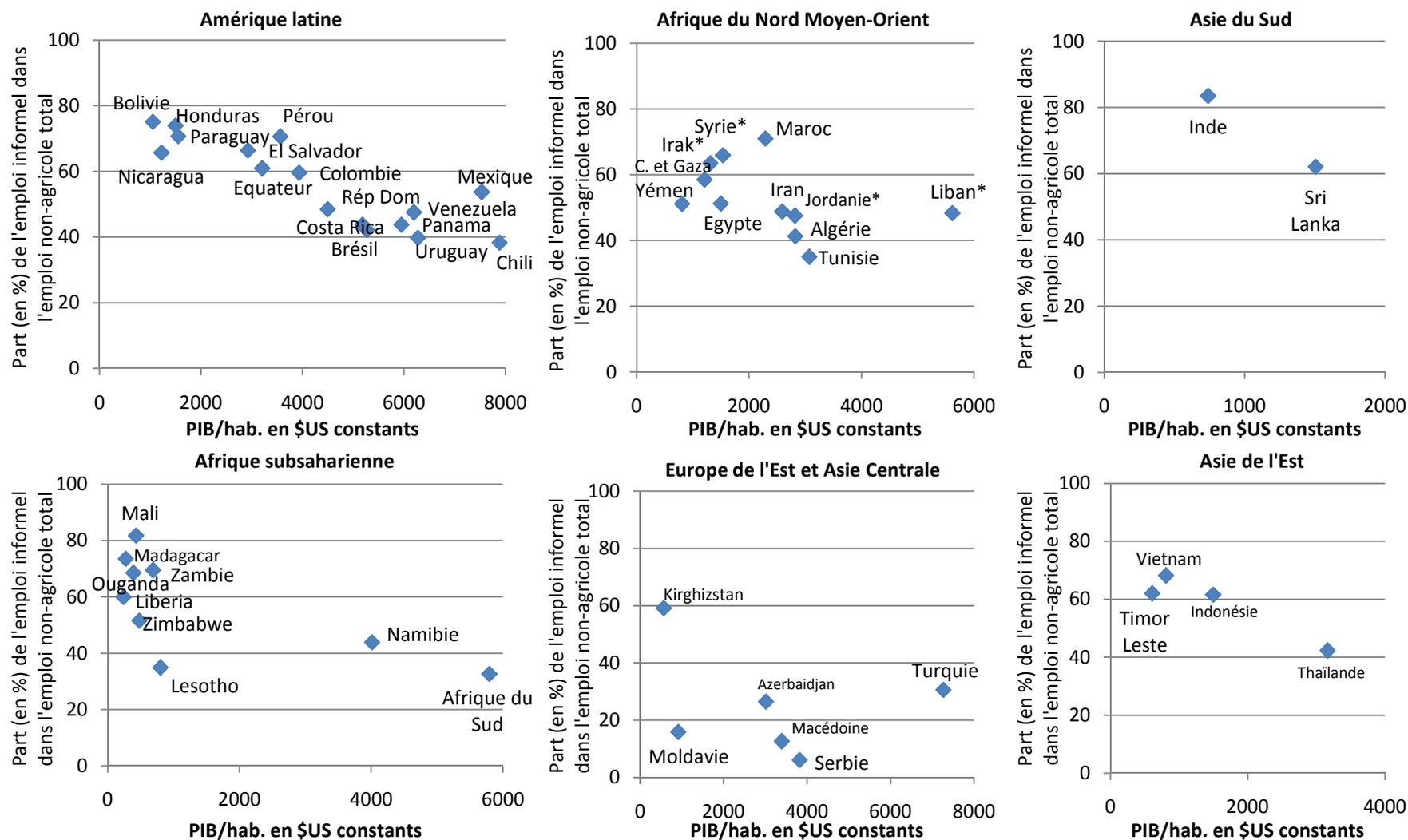
**Annexe 4.1 : Taux d'emploi informel non-agricole et source des données**

Pays	Taux d'emploi informel non-agricole			Date	Source des données
	Total	Femmes	Hommes		
<b>Europe de l'Est et Asie Centrale</b>					
Serbie	6,1	4,3	7,5	2010	OIT, 2011
Macédoine	12,6	8,1	15,4	2010	
Moldavie	15,9	11,4	20,8	2009	
Azerbaïdjan	26,5	41,7	16,6	2009	
Turquie	30,6	32,6	30,6	2009	
Kirghizstan	59,2	-	-	2009	Key Indicators of the Labor Market
<b>Afrique du Nord et Moyen-Orient</b>					
Tunisie	35	-	-	2000-2007	Charmes, 2009
Algérie	41,3	-	-	2000-2007	
Iran	48,8	-	-	2000-2007	
Yémen	51,1	29,3	52,8	2006	Angel-Urdinola et Tanabe, 2012
Jordanie*	47,5	26,7	47,8	2010	
Liban*	48,3	36,1	62,5	2004	
Irak*	63,5	35,3	70,5	2007	
Syrie*	65,9	63	72,8	2004	
Egypte	51,2	23,1	56,3	2009	OIT, 2011
Cisjordanie et bande de Gaza	58,5	42	59,9	2010	enquête emploi, 2009
Maroc	<b>71</b>			2009	
<b>Asie du Sud</b>					
Sri Lanka	62,1	55,7	65,2	2009	OIT, 2011
Inde	<b>83,5</b>	<b>86,6</b>	<b>82,7</b>	2005	
<b>Amérique latine</b>					
Chili	38,3	-	-	2006	Maurizio, 2012
Uruguay	39,8	40,3	39,4	2009	OIT, 2011
Brésil	42,2	45,9	39,2	2009	
Costa Rica	43,8	46	42,2	2009	
Panama	43,8	46,5	41,8	2009	
Venezuela	47,5	47,4	47,5	2009	
Rép. Dom.	48,5	51,4	46,7	2009	
Argentine	49,7	49,6	49,8	2009	
Mexique	53,7	57,8	50,8	2009	
Colombie	59,6	62,7	57	2010	
Equateur	60,9	63,7	58,8	2009	
Nicaragua	65,7	66,6	64,9	2009	
El Salvador	<b>66,4</b>	<b>72,5</b>	<b>60,1</b>	2009	
Pérou	<b>70,6</b>	<b>76,2</b>	<b>65,5</b>	2009	

Paraguay	<b>70,7</b>	<b>74,4</b>	<b>67,9</b>	2009	
Honduras	<b>73,9</b>	<b>74,8</b>	<b>73</b>	2009	
Bolivie	<b>75,1</b>	<b>78,5</b>	<b>72,4</b>	2006	
<b>Afrique subsaharienne</b>					
Afrique du Sud	32,7	36,8	29,5	2010	OIT, 2011
Lesotho	34,9	36,1	34,1	2008	
Namibie	43,9	47	41,1	2008	
Zimbabwe	51,6	65,9	42,7	2004	
Liberia	60	72	47,4	2010	
Ouganda	<b>68,5</b>	<b>71,2</b>	<b>66,5</b>	2010	
Zambie	<b>69,5</b>	<b>80,1</b>	<b>62,9</b>	2008	
Madagascar	<b>73,6</b>	<b>81</b>	<b>66,8</b>	2005	
Mali	<b>81,8</b>	<b>89,2</b>	<b>74,2</b>	2004	
<b>Asie de l'Est</b>					
Thaïlande	42,3	43,5	41,2	2010	OIT, 2011
Timor Leste	62	-	-	2010	
Vietnam	<b>68,2</b>	<b>66,8</b>	<b>69,4</b>	2009	
Indonésie	61,6	-	-	2009	KILM

*\*Il s'agit du taux d'emploi informel urbain et non du taux d'emploi informel non-agricole.*

**Annexe 4.2 : Emploi informel et PIB par habitant (dernières données disponibles)**

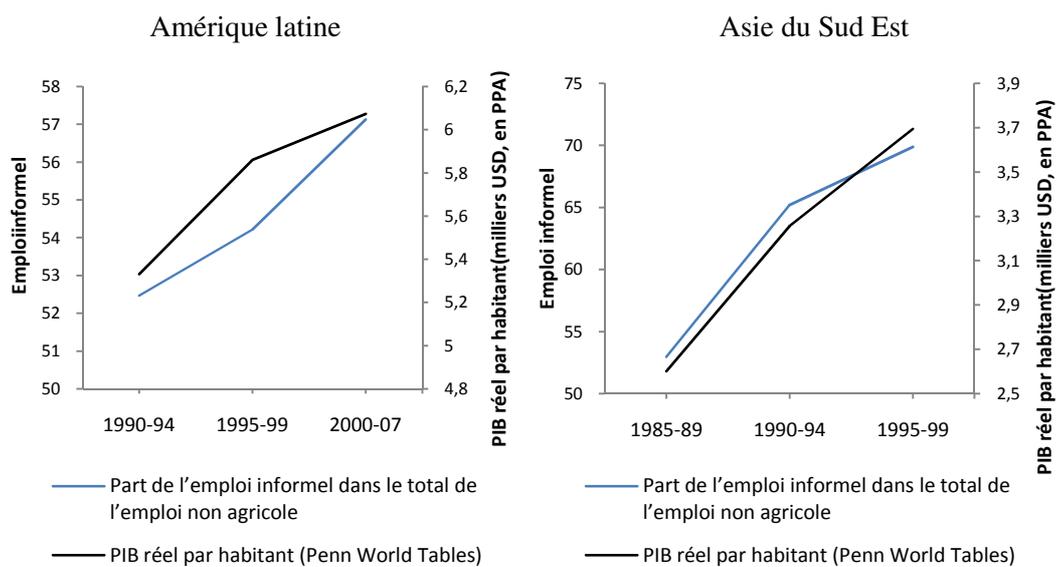


\*Emploi informel urbain et non emploi informel non-agricole.

Sources : Auteur à partir des données de l'OIT, Charmes (2009) et Loayza et al. (2012) pour l'emploi informel (cf. détails à l'annexe 4.1) et WDI (PIB/hab)

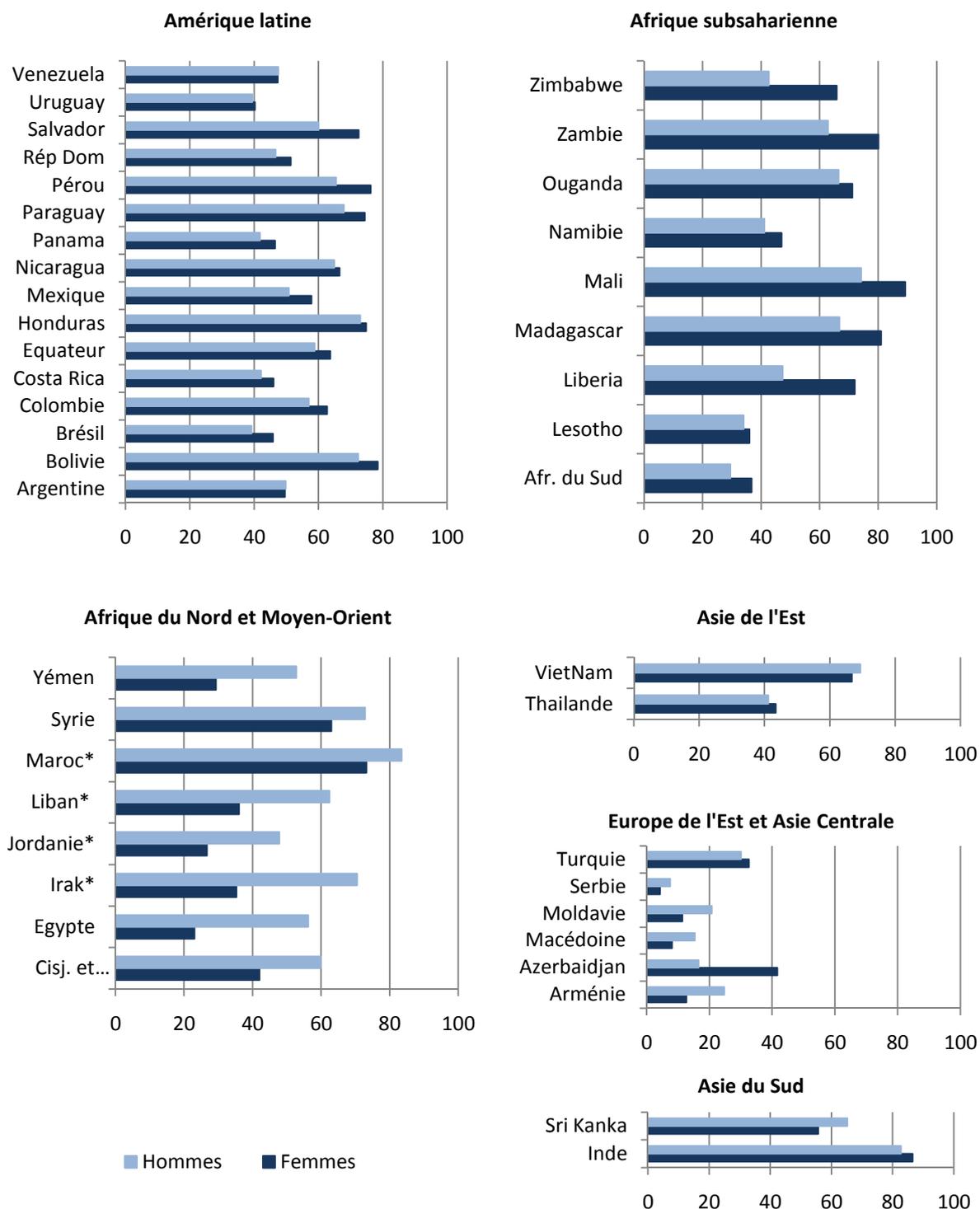
N.B. : Pour chaque pays, le PIB/hab. est celui de l'année pour laquelle les données de l'emploi informel

### Annexe 4.3 : Emploi informel et PIB en Amérique latine et en Asie du sud-est



Source : Jutting et Laiglesia (2009)

### Annexe 4.4 : Emploi informel et genre



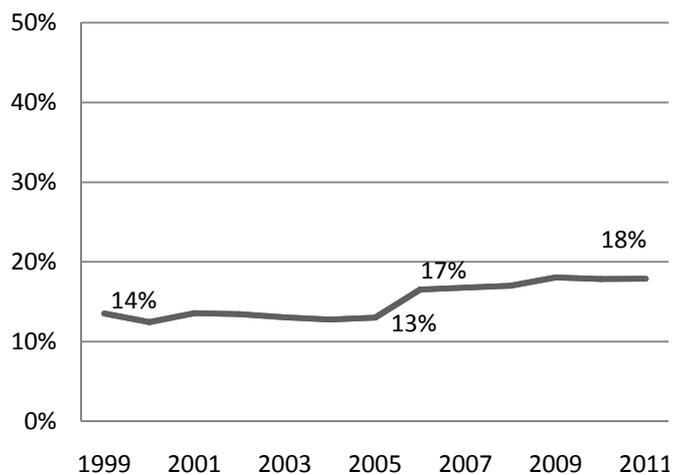
Sources : Auteur, à partir des données de l'OIT, d'Angel-Urdinola et Tanabe, 2012 ; et de Charmes, 2009 (détails à l'annexe 4.1)

**Annexe 4.5 : Part d'emploi informel dans l'emploi non-agricole total (2000-2007)<sup>199</sup>**

Amérique latine	Brésil	51.1
	Equateur	74.9
	Mexique	50.1
	Panama	49.4
	Pérou	67.9
	Venezuela	49.4
Moyen-Orient	Palestine	43.4
	Iran	48.8
	Liban	51.8
	Syrie	30.7
	Turquie	33.2
	Yémen	51.1
Afrique du Nord	<b>Maroc<sup>200</sup></b>	<b>71</b>
	Algérie	41.3
	Egypte	45.9
	Tunisie	35
Afrique subsaharienne	Afrique du Sud	50.6
	Mali	81.8

Source : OCDE, 2009

**Annexe 4.6 : Evolution de l'affiliation au système de couverture médicale (en % de la population active occupée)**



Source s: Données du HCP et calculs de l'auteur

Comme précisé dans le chapitre, les données relatives à l'affiliation au système de retraite n'étant pas disponibles dans les données d'enquête, l'affiliation au système de couverture médicale est utilisée comme proxy. Celle-ci stagne entre 1999 et 2005 et entre 2006 et 2011. L'augmentation en 2006 correspond à l'entrée en vigueur de la loi sur l'Assurance Maladie Obligatoire qui rend l'affiliation au système de couverture médicale obligatoire pour tous.

<sup>199</sup> Sources différentes, avec données de dates comprises dans l'intervalle 2000-2007, ce n'est pas une moyenne

<sup>200</sup> Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête emploi 2009

**Annexe 4.7 : Répartition de l'emploi au Maroc en 2009 selon les caractéristiques professionnelles (en %)**

<i>Type d'emploi</i>	<b>National</b>			<b>National hors agriculture</b>		
	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Total</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Total</i>
Publics	0,7	49	9	1	50	15
Privés	49,7	49	50	97	50	83
Agricoles	48,5	2	40	-	-	-
Ménages	1,1	0	1	2	0	0
<i>Statut professionnel</i>						
Salariés	31	96	43	52	96	63
Employeurs	3	3	3	5	2	4
Indépendants	35	1	29	36	1	26
Associés/membres de coopératives	2	0	1	0	1	2
Aides familiaux	28	0	23	5	0	4
Apprentis	1	0	1	2	0	1
<i>Branche d'activité</i>						
Agriculture	49	3	41	-	-	-
Commerce	17	6	14,6	32	6	25
BTP	10	4	9	19	4	15
Industries manufacturières	9	20	11	18	20	19
Services collectifs	5	2	4	10	2	7
Transports et communications	4	5	4	8	6	7
Hôtellerie et restauration	2	3	2	4	3	4
Services domestiques	1	0	1	2	0	2
Pêche	1	1	1	1	1	1
Immobilier, locations	1	4	1,5	2	4	2
Education	1	17	4	2	18	6
Santé et action sociale	0	3	1	1	4	1
Administrations publiques	0	25	5	1	26	8
Industries extractives	0	1	0	0	1	1
Activités financières	0	3	0,5	0	3	1
Electricité, gaz, eau	0	2	0,4	0	2	1
<i>Taille de l'établissement</i>						
1 à 4	82	7	69	83	7	62
5 à 9	11	5	10,5	7	5	7
10 à 19	2	9	3	2	9	4
20 à 49	2	28	6,5	3	28	10
50 à 199	0,5	17	3	1	17	5
200 et plus	2,5	34	8	4	34	12
Observations	64 939	14 785	79 724	36 385	14 324	50 709

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

**Annexe 4.7bis : Répartition de l'emploi au Maroc en 2009 selon les caractéristiques individuelles (en %)**

<i>Milieu de résidence</i>	<b>National</b>			<b>National hors agriculture</b>		
	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Total</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Total</i>
Urbain	42	90	50	76	92	81
Rural	58	10	50	24	8	19
<i>Sexe</i>						
Masculin	74	71	72	85	74	82
Féminin	26	29	28	15	26	18
<i>Niveau d'éducation</i>						
Aucun niveau	44,2	9	38	26	9	21
Coranique	5,5	2	5	6	2	5
Primaire	29	16	27	34	16	29
Collège	13	14	13	19	14	18
Lycée	6	26	9	10	27	15
Supérieur	2,3	32	8	4	33	13
<i>Age</i>						
< 15	2	0	2	0,6	0	0,5
15-24	20	4	16,8	19	4	14
25-34	24	21,3	23	28	21	26
35-44	21	30,3	22,6	24	30	26
45-54	18	33,5	21	19	34	23
55-59	6	9	7	5,4	9	6,5
60 et plus	9	1,9	7,6	5	2	4
Observations	64 939	14 785	79 724	36 385	14 324	50 709

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

**Annexe 4.8 : Informalité de l'emploi salarié privé hors agriculture selon les caractéristiques individuelles et professionnelles (en %)**

	<i>National</i>	<i>National HA</i>	<i>Urbain HA</i>	<i>Rural HA</i>
<i>Age</i>				
15-24	92	91	<b>90</b>	<b>95</b>
25-34	77	75	73	88
35-44	70	67	63	84
45-54	67	63	58	83
55-59	64	60	55	78
<i>Sexe</i>				
Masculin	79	77	<b>73</b>	<b>88</b>
Féminin	65	61	60	79
<i>Niveau d'éducation</i>				
Aucun niveau	87	83	<b>81</b>	<b>88</b>
Coranique	84	83	77	90
Primaire	83	82	80	89
Collège	79	78	76	88
Lycée	57	56	55	72
Supérieur	38	38	38	51
<i>Taille de l'entreprise</i>				
<b>1 à 4</b>	97 (50)	97 (51)	<b>96</b> (47) <sup>201</sup>	<b>98</b> (59)
5 à 9	88 (12,5)	85 (11)	82 (11)	94 (14)
10 à 19	70 (6)	63 (5,5)	61 (6)	72 (6)
20 à 49	45 (11)	40 (10,8)	39 (12)	46 (10)
50 à 199	24 (6,5)	21 (7)	21 (8)	22 (3,5)
200 et plus	47 (14)	44 (14,7)	42 (16)	56 (7,5)
Observations	29 707	25 346	20 509	4 837

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

<sup>201</sup> Lecture : 47 % des salariés privés urbains HA travaillent dans des entreprises de moins de 5 personnes et 96% d'entre eux sont informels

**Annexe 4.8 (suite) : Informalité de l'emploi salarié privé hors agriculture selon les caractéristiques individuelles et professionnelles (en %)**

	<i>National</i>	<i>National HA</i>	<i>Urbain</i>	<i>Rural</i>
<i>Branche d'activité</i>				
Agriculture	92 (15)	-	-	-
Commerce	79 (10)	79 (12)	77 (13,5)	90 (8)
<b>BTP</b>	92 (21)	92 (25)	<b>90</b> <b>(19)</b>	<b>95</b> <b>(48)</b>
Industries manufacturières	58 (24)	58 (28)	57 (30)	70 (17)
Services collectifs	92 (7)	92 (9)	92 (8,5)	94 (9)
Transports et communications	76 (7)	76 (9)	73 (9)	94 (7)
Hôtellerie et restauration	71 (5)	71 (6)	69 (7)	88 (3)
Pêche	64 (2)	64 (2)	64 (2)	67 (2,5)
Immobilier, locations	52 (3)	52 (3)	51 (4)	69 (1)
Education	66 (2)	66 (2)	65 (3)	73 (1)
Santé et action sociale	61 (1)	61 (1)	60 (1)	82 (0,5)
Industries extractives	55 (1)	55 (1)	- (0)	54 (3)
Activités financières	18 (1)	18 (1)	18 (2)	- (0)
Electricité, gaz, eau	18 (1)	18 (1)	14 (1)	- (0)

Lecture : 10% des salariés privés travaillent dans le commerce et 79% d'entre eux sont informels

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

**Annexe 4.8bis : Répartition de la population active urbaine par niveau d'éducation selon le genre (en %)**

	Population en âge de travailler (15-59)		Population active		Population active occupée		Population au chômage		Taux d'activité	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Aucun	<b>34</b>	13	21	14	25	16	6	4	13	<b>87</b>
Coranique	0	3	0	3	0	4	0	1	-	<b>88</b>
Primaire	19	<b>26</b>	15	<b>31</b>	16	<b>31</b>	12	31	16	<b>93</b>
Collège	18	24	15	21	14	20	19	31	17	69
Lycée	18	22	21	17	19	16	30	21	<b>24</b>	59
Supérieur	10	12	<b>25</b>	12	<b>24</b>	12	32	12	<b>53</b>	77
Autre	1	0	1	0	1	0	1	0	13	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	20	77

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

**Annexe 4.9 : Activité secondaire et durée du travail chez les travailleurs informels**

	National	Urbain	Salariés urbains des entreprises privées	Indépendants urbains
<b>Part qui exerce une activité secondaire</b>	<b>3%</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>1%</b>
<b>Part cherchant à exercer plus d'heures de travail</b>	<b>9%</b>	<b>7%</b>	<b>8%</b>	<b>8%</b>
<b>Durée de travail hebdomadaire moyenne (en heures)</b>	<b>45,4</b>	<b>51,3</b>	<b>51,8</b>	<b>52</b>
<i>(dans l'emploi formel)</i>	<i>(42,3)</i>	<i>(42)</i>	<i>(46,9)</i>	<i>(52,1)</i>

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

#### Annexe 4.10 : Activité et caractéristiques de l'emploi des personnes âgées

	60-64	65-69	>70
<b>Taux d'activité</b>	<i>60 ans et plus : 26%</i>		
National	36	30	19
Urbain	19	14	8
Rural	61	45	47
<b>Répartition des travailleurs âgés urbains par tranche d'âge</b>	<b>49</b>	<b>26</b>	<b>25</b>
<b>Profil des travailleurs âgés urbains par tranche d'âge</b>			
<b>Hommes</b>	<b>87</b>	<b>91</b>	<b>90</b>
Femmes	13	9	10
Formel	18	8	5
<b>Informel</b>	<b>82</b>	<b>92</b>	<b>95</b>
<b>Caractéristiques professionnelles des travailleurs informels âgés (urbains), par tranche d'âge</b>			
<i>Statut professionnel</i>			
Salariés	28	23	13
<b>Indépendants</b>	<b>59</b>	<b>65</b>	<b>72</b>
Employeurs	9	8	12
Aides familiaux	3	0	1
Associés/membres de coopératives	1	4	1
<i>Branche d'activité</i>			
Agriculture	15	15	17
<b>Commerce</b>	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>53</b>
BTP	11	5	2
Industries manufacturières	9	8	9
Services collectifs	4	13	11
Transports et communication	8	6	2
Hôtellerie et Restauration	3	3	3
Services domestiques	4	2	0
Pêche	1	0	0
Immobilier, locations	3	2	1
Education	1	1	0
Santé et action sociale	1	0	0
Administrations publiques	1	1	1
Industries extractives	0	0	0
Activités financières	0	0	0
Electricité, gaz, eau	0	0	0
<i>Taille de l'établissement</i>			
<b>1 à 4</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>93</b>
5 à 9	5	5	4
10 à 49	1	1	1
50 à 199	2	1	1
200 et plus	0	0	0
Non déterminé	2	2	1

**Annexe 4.11 : Profil des indépendants (informels à 99%)**

**Caractéristiques individuelles**

	Urbain	Rural	National	National HA
<i>Sexe</i>				
<b>Masculin</b>	<b>88</b>	<b>81</b>	<b>84</b>	<b>89</b>
Féminin	12	19	16	11
<i>Niveau d'éducation</i>				
<b>Aucun niveau</b>	<b>25</b>	<b>60</b>	<b>28</b>	<b>44</b>
Coranique	5	9	6	7
<b>Primaire</b>	<b>35</b>	<b>22</b>	<b>35</b>	<b>28</b>
Collège	19	6,3	18	12
Lycée	12	2,3	10	7
Supérieur	4	0,4	3	2
<i>Age</i>				
<b>15-24</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>8</b>
<b>25-34</b>	<b>25</b>	<b>19</b>	<b>22</b>	<b>27</b>
<b>35-44</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
<b>45-54</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>26,5</b>
55-59	9	14	12	8,5

**Caractéristiques professionnelles**

<i>Branche d'activité</i>	Urbain	Rural	National	National HA
<b>Agriculture</b>	<b>4</b>	<b>74</b>	<b>41</b>	<b>-</b>
<b>Commerce</b>	<b>54</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>56</b>
<b>BTP</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>10</b>
<b>Industries manufacturières</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>14</b>
Services collectifs	9	2	5	9
Transports et communications	7	3	5	8,3
Hôtellerie et restauration	1	0	1	1
Services domestiques	0	0	0	0
Pêche	0	0	0	1
Immobilier, locations	1	0	1	0
Education	0	0	0	0,4
Santé et action sociale	0	0	0	0,3
Administrations publiques	0	0	0	0
Industries extractives	0	0	0	0
Activités financières	0	0	0	0
Electricité, gaz, eau	0	0	0	0
Observations	9 388	10 949	20 337	11 932

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

**Annexe 4.12 : Caractéristiques des employeurs formels et informels (en %)**

<b>Caractéristiques individuelles</b>					<b>Caractéristiques individuelles</b>				
	<b>Urbain</b>		<b>National HA</b>			<b>Urbain</b>		<b>National HA</b>	
	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>		<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>
<i>Sexe</i>					<i>Taille de l'entreprise</i>				
<b>Masculin</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>93</b>	<b>87</b>	<b>1 à 4</b>	<b>85,5</b>	<b>52,5</b>	<b>87</b>	<b>52</b>
Féminin	7	13	7	13	5 à 9	10	20	9	20
<i>Niveau d'éducation</i>					10 à 19	3	9,5	2	10
Aucun niveau	15	3	15,6	3	20 à 49	1,5	11	1	11
Coranique	4	2	4,8	2,5	50 à 199	0	3	0	3
Primaire	31	10	32,7	11	200 et plus	0	4	1	4
Collège	17	10	16,7	10	<i>Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP</i>				
Lycée	18	18	16,7	17,5					
<b>Supérieur</b>	<b>15</b>	<b>57</b>	<b>13,5</b>	<b>56</b>					
<i>Age</i>									
15-24	2	0	2						
25-34	19	14	21	15					
35-44	32	30	32	31					
<b>45-54</b>	<b>36</b>	<b>40</b>	<b>35</b>	<b>39</b>					
55-59	11	15	10	15					
<b>Caractéristiques professionnelles</b>									
	<b>Urbain</b>		<b>National HA</b>			<b>Urbain</b>		<b>National HA</b>	
	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>		<i>Informel</i>	<i>Formel</i>	<i>Informel</i>	<i>Formel</i>
<i>Branche d'activité</i>									
Agriculture		7	2	-	-				
<b>Commerce</b>		<b>31</b>	<b>28</b>	32	29				
BTP		16	12	20	13				
<b>Industries manufacturières</b>		<b>21</b>	<b>17</b>	24	16,5				
Services collectifs		6	2	6	2				
Transports et communications		2	4	2	4				
Hôtellerie et restauration		7	7	7	7				
Services domestiques		0	1	0	0				
Pêche		1	1	1,5	1,5				
<b>Immobilier, locations</b>		<b>4</b>	<b>15</b>	4	15				
Education		2	2	2	2,5				
Santé et action sociale		2	9	1,5	9				
Activités financières		0	1	0	0				
Observations		1 426	315	1 496	322				

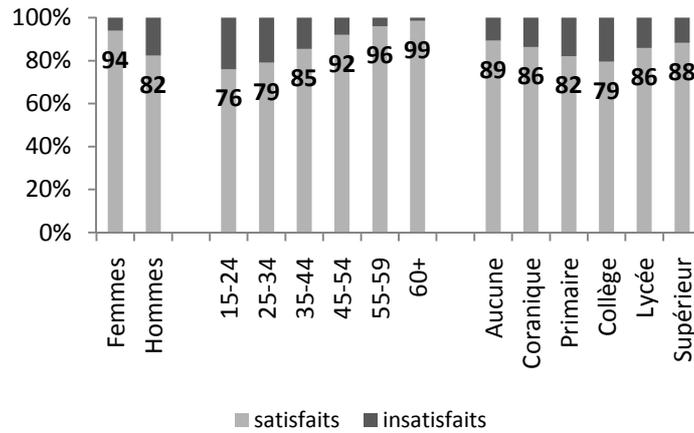
**Annexe 4.13 : Répartition des travailleurs par catégorie d'emploi**

			Part dans l'emploi total	% de satisfaits	% d'insatisfaits	solde de satisfaction
Emplois non agricoles	Formels	Salariés publics	8,54	98,52	1,48	97
		Employeurs	0,54	98,66	1,34	97
		Salariés privés	7,69	85,99	14,01	86
	Informels	Employeurs	3,02	94,75	5,25	90
		<b>Indépendants</b>	<b>15,19</b>	93,19	6,81	<b>72</b>
		<b>Salariés privés</b>	<b>19,82</b>	74,06	25,94	<b>48</b>
		Travailleurs non rémunérés	2,94	86,09	13,91	72
		Travailleurs domestiques	0,93	77,91	22,09	56
		Salariés publics	0,53	83,83	16,17	68
		Travailleurs non rémunérés	21,36	88,1	11,9	76
Emplois agricoles	Informels	Employeurs	0,55	95,85	4,15	92
		Indépendants	13,75	90,9	9,1	82
		Salariés	4,59	62,13	37,87	24
	Formels	Emplois formels	0,56	86,57	13,43	73
Total			100	85,59	14,41	71
Observations			83754			

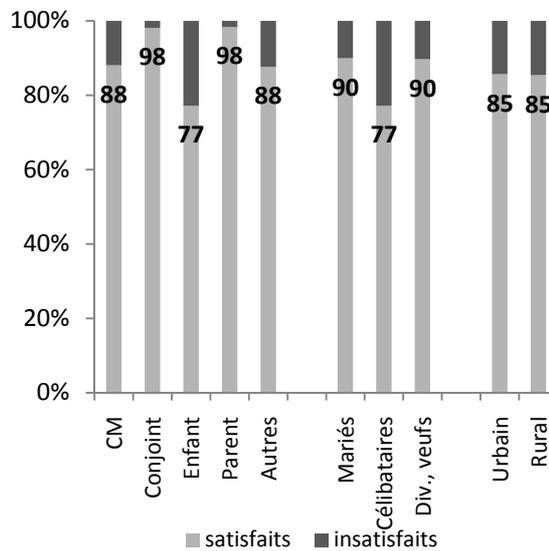
*Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP*

**Annexe 4.14**

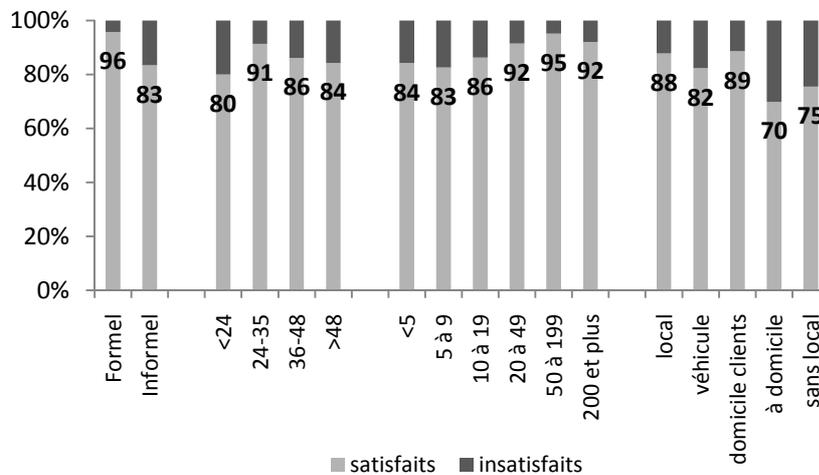
**Niveau de satisfaction selon le genre, l'âge et le niveau scolaire**



**Niveau de satisfaction selon la situation familiale (CM=chef de ménage), matrimoniale et le milieu**

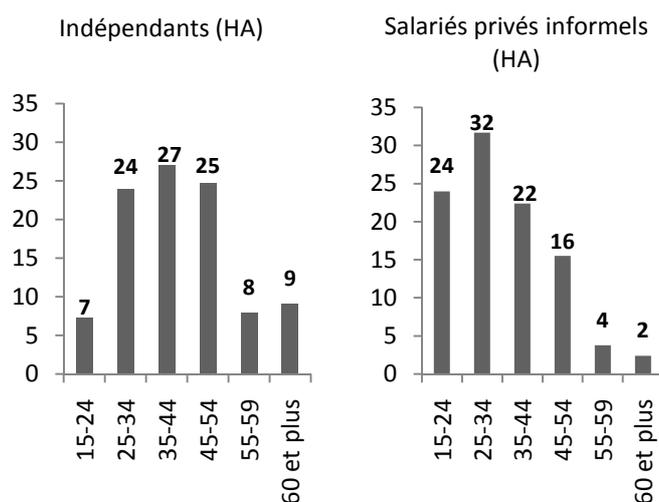


**Niveau de satisfaction selon l'informalité de l'emploi, le nombre d'heures hebdomadaires de travail, la taille de l'établissement et le type de local**



Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

**Annexe 4.15 : Répartition des indépendants et des salariés informels (HA) par tranche d'âge (en %)**



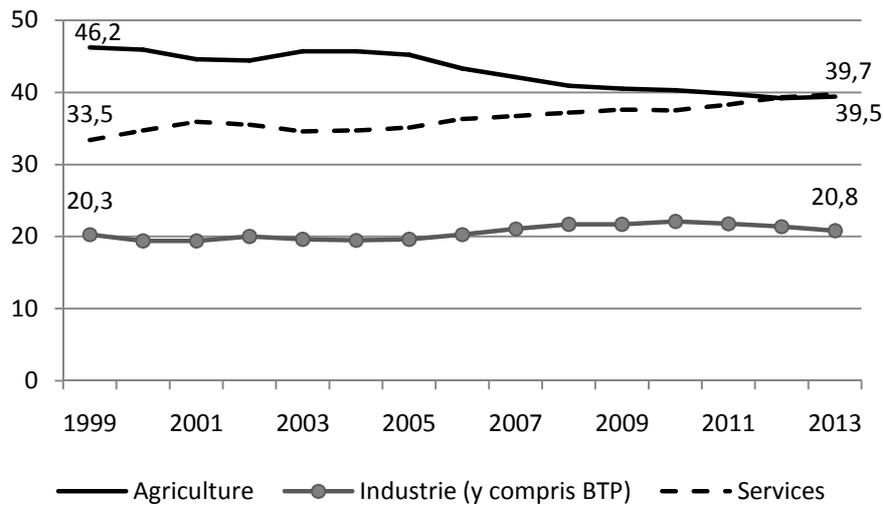
Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête sur l'emploi (2009), HCP

**Annexe 4.16 : Part des indépendants et des employeurs en fonction de l'EBE**

	Indépendant à son compte			Employeur		
	EBE >smig	EBE <smig	Total	EBE >smig	EBE <smig	Total
<b>Caractéristiques du chef de l'UPI</b>						
Urbain (%)	72	72	72	80	72	77
Homme (%)	95	83	88	95	85	91
Age moyen du chef de l'UPI (ans)	41	44	43	43	44	43
Niveau scolaire (%)						
Aucun	34	41	38	27	38	31
Pré-scolaire ou coranique	10	28,4	9,5	11	10	11
Primaire	32	9,4	30	33	28	31
Collège, lycée	21	19	20	24	21	23
Supérieur	3	2,2	2,5	5	3	4
<b>Caractéristiques de l'UPI</b>						
Age moyen de l'UPI (ans)	11,9	11,9	11,9	12,2	12,2	12,2
Branche d'activité (%)						
Industrie	10	19	15	23,4	31	26
Commerce	58	59,5	59	49,4	49	49
BTP	6	5	5	7,2	6	7
Services	26	16,5	21	20	14	18
Type de local (%)						
Avec local	33	36	35	68	68	67,8
Sans local	48	44	45	23	18	20,9
A domicile	3	12	8	2	12	5,7
Véhicule	16	8	12	7	2	5,6
Durée moyenne de travail (h/sem.)	44	37	40	46	43	44,6
Dispose d'une patente (%)	14,6	12,5	13,4	38	31	35,5
Paie des impôts (%)	41	26	32,4	53	40	48,1
Région (%)						
Régions centrales	54	45	49	51	46	49
Semi-périphérie	36	44	40	34	41	36
Périphérie	10	11	11	15	13	14

Source : calculs de l'auteur à partir de l'enquête nationale sur le secteur informel (2007), HCP

**Annexe 4.17a : Evolution de la répartition de l'emploi par secteur d'activité, en %  
(1999-2013)**



Source : Données du HCP

**Annexe 4.17b : Taux annuel moyen de migration nette, en ‰  
(projections 2011-2050)**

	Urbain	Rural
2011-2015	6,5	-15,3
2016-2020	5,48	-13,56
2021-2025	4,58	-11,6
2026-2030	3,88	-9,88
2031-2035	3,3	-8,12
2036-2040	2,8	-6,38
2041-2045	2,4	-5,02
2046-2050	1,98	-4,28

Source : Données du HCP

**Annexe 4.18 :**

**a/ Evolution du taux de croissance du PIB et du PIB/hab entre 1990-2011  
(en %)**

	Taux de croissance du PIB	Moyenne	Taux de croissance du PIB/hab	Moyenne
<b>1990</b>	4,0		2,1	
<b>1991</b>	6,9		5,0	
<b>1992</b>	-4,0		-5,7	
<b>1993</b>	-1,0		-2,7	
<b>1994</b>	10,4	2,8	8,6	1,2
<b>1995</b>	-6,6		-8,0	
<b>1996</b>	12,2		10,5	
<b>1997</b>	-2,2		-3,6	
<b>1998</b>	7,7		6,2	
<b>1999</b>	0,5		-0,8	
<b>2000</b>	1,6		0,4	
<b>2001</b>	7,6		6,3	
<b>2002</b>	3,3		2,2	
<b>2003</b>	6,3		5,2	
<b>2004</b>	4,8	4,7	3,8	3,7
<b>2005</b>	3,0		2,0	
<b>2006</b>	7,8		6,7	
<b>2007</b>	2,7		1,7	
<b>2008</b>	5,6		4,6	
<b>2009</b>	4,8		3,6	
<b>2010</b>	3,6		2,4	
<b>2011</b>	5,0		3,6	
<b>2012</b>	2,7	-	1,2	-
<b>2013</b>	4,4		2,8	

*Sources : Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur*

**b/Taux de croissance du PIB en moyenne annuelle au Maroc et dans les autres PED (en %)**

	Maroc	PED Monde	PED par région				
			Asie de l'Est et Pacifique	Amérique latine	MENA*	Afrique sub- saharienne	Asie du Sud
1961-2010	<b>4,33</b>	4,84	7,26	3,79	4,60	3,52	5,01
1961-1969	4,99	5,02	3,79	5,29	7,26	4,64	4,14
1970-1979	5,34	5,26	7,20	5,71	6,35	4,07	2,98
1980-1989	3,91	3,91	7,66	1,85	2,35	2,15	5,55
1990-1999	2,78	4,56	8,17	2,85	4,33	2,05	5,41
2000-2009	4,74	5,50	8,88	3,15	4,34	4,64	6,51
2010	3,68	6,76	9,69	6,24	4,18	5,02	8,69

\*Pour la région MENA (Afrique du Nord Moyen-Orient), la série commence en 1966

Sources : WDI et calculs de l'auteur

**c/Taux de croissance du PIB/habitant en moyenne annuelle au Maroc et dans les autres PED (en %)**

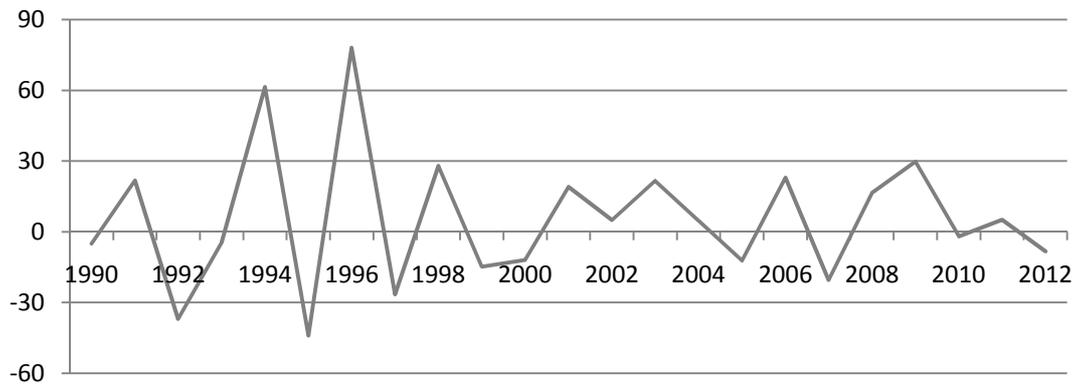
	Maroc	PED Monde	PED par région				
			Asie de l'Est et Pacifique	Amérique latine	MENA*	Afrique sub- saharienne	Asie du Sud
1961-2010	2,21	2,62	5,60	1,74	2,10	0,84	2,84
1961-1969	2,11	2,48	1,56	2,51	4,37	2,10	1,85
1970-1979	2,75	2,73	4,98	3,21	3,53	1,29	0,61
1980-1989	1,41	2,09	5,91	-0,23	2,35	-0,68	3,08
1990-1999	1,17	2,53	6,79	1,14	2,03	-0,61	3,29
2000-2009	3,57	3,85	8,00	1,84	2,49	2,07	4,83
2010	2,61	5,21	8,96	5,05	2,44	2,46	7,14

\*Pour la région MENA (Afrique du Nord Moyen-Orient), la série commence en 1966

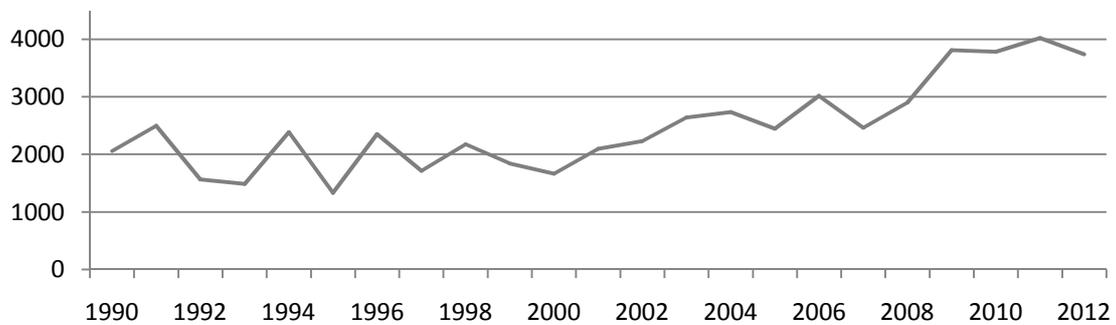
Sources : WDI et calculs de l'auteur

**Annexe 4.19 : Performance du secteur agricole (1990-2013)**

**a/ Taux de croissance de la valeur ajoutée agricole (en %)**

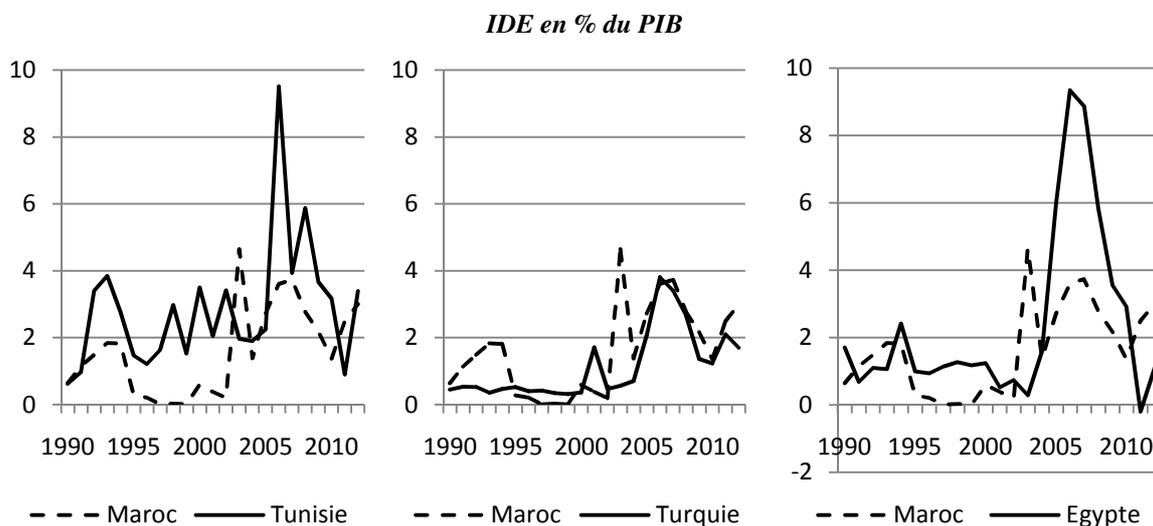
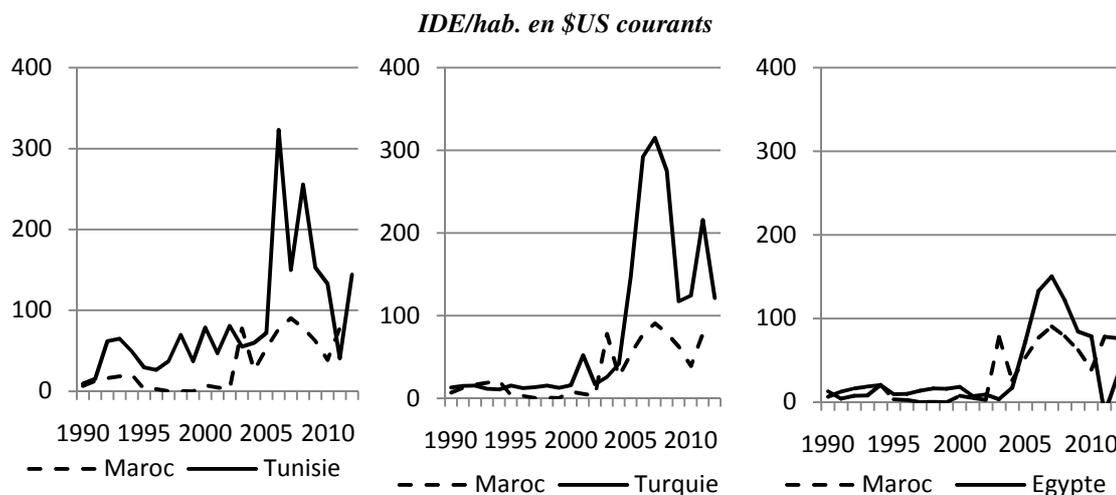


**b/ Valeur ajoutée par travailleur dans le secteur agricole (en \$US constants 2005)**



*Sources : Données de la Banque mondiale (WDI) et calculs de l'auteur*

**Annexe 4.20 : Comparaison des flux d'IDE entrants au Maroc et dans les pays concurrents entre 1990 et 2012**



Sources : WDI et calculs de l'auteur

## BIBLIOGRAPHIE

**Actuaria, (2010)**, « Rapport final de l'étude, synthèse des travaux », *Rapport proposé à la Commission technique*

**Agoumi A., Stour L., (2008)**, Sécheresse climatique au Maroc durant les dernières décennies, *Hydroécol. Appl.* Tome 16, pp.215-232

**Angel-Urdinola, D.F., Tanabe K., (2012)**, “Micro-determinants of Informal employment in the MENA Region”, *SP Discussion paper 12001, The World Bank*

**Baccheta M, Ernst E., Bustamente J.P., (2009)**, “Globalization and Informal Jobs in Developing Countries”, *ILO and WTO, Geneva*

**Banque mondiale, (2006)**, « Royaume du Maroc Promouvoir la croissance et l'emploi par la diversification productive et la compétitivité », *Rapport N° 32948-MA, Groupe de Développement économique et social Moyen-Orient et Afrique du Nord*

**Banque Mondiale (2008)**, « L'agriculture au service du développement », *Rapport, The World Bank*

**Banque mondiale, (2012a)**, « The World Bank 2012-2022 Social Protection and Labor Strategy. Resilience, Equity and Opportunity », *The World Bank*

**Banque mondiale (2012b)**, « Ciblage et Protection Sociale au Maroc », *Note d'orientation Stratégique*

**Banerjee A., Duflo E., (2011)**, “Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty”, *Public Affairs*

**Beneria I., (2001)**, “Shifting the Risk: New Employment Patterns, Informalisation and Women's Work”, *International Journal of Politics, Culture, and Society, Vol. 15, No. 1*

**Bensidoun I., Bensalem M., Pelek S., (2011)**, “Portrait de l'emploi informel en Turquie », *Document de travail, Centre d'Etudes de l'Emploi*

**Bensidoun I., Souag A., (2012)**, « Emploi informel en Algérie : caractéristiques et raisons d'être », *Document de travail*

**Betcherman G., (2002)**, “An Overview of Labor Markets World-wide: Key Trends And Major Policy Issues”, *Social Protection Unit, World Bank, Washington, D.C*

**Bosch, M., Goni E., Maloney W., (2007)**, “The Determinants of Rising Informality in Brazil: Evidence from Gross Worker Flows”, *IZA Discussion Paper No. 2970, Institute for the Study of Labour, Bonn*

**Bouchareb M., Bouvier M., (2006)**, « La lutte contre la fraude fiscale au Maroc », *Editions maghrébines*

**Carr M., Chen M., (2001)**, “Globalization and the Informal Economy: How Global Trade and Investment Impact on the Working Poor”, *WIEGO Working Paper, WIEGO, Cambridge, MA*

**Castells M., Portes A., (1989)**, “World underneath: The origins, Dynamics and Effects of the Informal Economy” in *Portes A., Castells M., Benton L., “The informal Economy: Studies in Advances and Less Advanced Developed Countries, Johns Hopkins University Press*

**Charmes J., (2009)**, “Concepts, mesures et tendances” in *Jütting, J. Laiglesia, J.R. (2009), “L’emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ? , OCDE, Centre de Développement, Paris*

**Chen M., (2004)**, “Women in the Informal Sector: a Global Picture, the Global Movement”, *WIEGO, Cambridge, MA*

**Chen M., (2006)**, “Rethinking the Informal Economy: Linkages with the Formal Economy and Formal Regulatory Environment”, in *B. Guha-Khasnobis, R. Kanbur and E. Ostrom (eds.), Linking the Formal and the Informal Economy: Concepts and Policies, Oxford University Press, Oxford*

**Chen M., Sebstad J., O’Connell I., (1999)**, “Counting the Invisible Workforce: The Case of Homebased Workers”, *World Development Vol. 27, No. 3, pp. 603-610*

**Clark A. E., (2001)**, “What really matters in a job? Hedonic measurement using quit data” *Labour Economics, Vol. 8, 223-242*

**Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012)**, « L’économie informelle dans les pays en développement », *Agence Française de Développement*

**Cour des comptes, (2013)**, « Rapport sur le Système de retraite au Maroc. Diagnostic et propositions de réformes », *Cour des comptes, Royaume du Maroc*

**Culpeper R., (2002)**, “Demystifying Hernando de Soto: A Review of The Mystery of Capital”, *prepared for a presentation to the Administrators` Colloquium, Ottawa, 26 March*

**De Soto H., (1989)**, « The other path: the invisible revolution in the third world”, *Harper and Row, New York*

**De Soto H., (2000)**, “The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”, *New York, NY: Basic Books*

**Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F., Shieifer A., (2002)**, “The Regulation of Entry”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 1, pp. 1-37

**Drissi A., (2007)**, « Gouvernance et performance : l’énigme économique marocaine », *Le Centre International pour l’Entreprise Privée, OCDE Centre de Développement, N°0705*

**Duval Hernandez R., (2006)**, “Informality, Segmentation and Earnings in Urban Mexico”, *mimeo, Center for US-Mexican Studies, San Diego*

**Falco P., Maloney W., Rijkers B., (2011)**, “Self-employment and informality in Africa: Panel Evidence from satisfaction data”, *CSAE/The World Bank*

**Fields G. (1975)**, “Rural-urban Migration, Urban Unemployment and Underemployment, and Job-search Activity in LDCs”, *Journal of Development Economics*, Vol. 2, No. 2, pp. 165-187

**Fields G., (1990)**, “Labour Market Modelling and the Urban Informal Sector: Theory and Evidence”, in *Turnham D., Salomé B., Schwarz A., (eds.), The Informal Sector Revisited, Development Centre Seminars, OECD, Paris.*

**Fields G., (2005)**, “A Welfare Economic Analysis of Labor Market Policies in the Harris-Todaro Model”, *Journal of Development Economics*, Vol. 76, No. 1, pp.127-146

**Florez C., (2003)**, “Migration and the Urban Informal Sector in Colombia”, *Paper prepared for the Conference on African Migration in Comparative Perspective in Johannesburg, 4-7 June*

**Fondation Bouabid, (2010)**, « Le Maroc a-t-il une stratégie de développement économique ? Quelques éléments de réflexion pour un véritable décollage économique et social », *Cercle d’Analyse Economique de la Fondation Abderrahim Bouabid*

**Fonds Monétaire International, (2008)**, « Maroc : questions choisies », *Rapport du FMI N°08/331*

**Funkhouser E., (1996)**, “The Urban Informal Sector in Central America: Household Survey Evidence”, *World Development*, Vol. 24, No. 11, pp. 1737-1751

**Gramlich E., (1994)**, Infrastructure Investment: A Review Essay, *Journal of Economic Literature*, vol. 32

**Groisman F., (2012),** « Inforamlité du travail et instabilité des revenus en Argentine » in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement », Agence Française de Développement*

**Guha-Khasnobis B., Kanbur R., (eds.), (2006),** "Informal labour markets and development", *Palgrave Macmillan*

**Gunther I., Launov A., (2006),** "Competitive and Segmented Informal Labor Markets", *IZA Discussion Paper No. 2349, Institute for the Study of Labor, Bonn*

**Harris J., Todaro M., (1970),** "Migration, Unemployment and Development: a Two Sector Analysis", *American Economic Review, 60, pp.126-142*

**HCP-Haut Commissariat au Plan, (2012),** "La soutenabilité du système de retraite au Maroc. Analyse à l'aide d'un modèle d'équilibre général à générations imbriquées », *HCP, Royaume du Maroc*

**Hart J.K., (1973),** « Informal income opportunities and urban employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies 11.3, 16-89*

**Heckman J., Pagès C., (eds.), (2004),** Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean, *University of Chicago Press, Chicago*

**Herrera J., Hidalgo N., (2012),** "Dynamique des micro-entreprises et de la pauvreté au Pérou : une approche Panel", in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement », Agence Française de Développement*

**Holzmann, (2000),** « La réforme des retraites : l'approche de la Banque mondiale », *Revue Internationale de Sécurité Sociale, Vol. 53, n°1*

**Holzmann R., Hinz R., (2005),** « Les régimes de retraite au 21<sup>e</sup> siècle. Perspective internationale sur les systèmes de retraite et leurs réformes », *Banque mondiale*

**Husmanns R., (2004),** "Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment", *Working paper No.53, ILO*

**Jimenez I., Pulina M., (2006),** « Tourism and Growth, Evidence for Spain and Italy », *working paper*

**Jütting, J., Laiglesia De , J. R. (2009),** "L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ? *OCDE, Centre de Développement, Paris*

**Kucera D., Xenogiani T., (2009)**, Les causes de la persistance de l'emploi informel", in *Jütting, J., Laiglesia De, J. R. (2009), "L'emploi informel dans les pays en développement; une normalité indépassable ? OCDE, Centre de Développement, Paris*

**Levy S., (2008)**, "Good Intentions, Bad Outcomes", *Brookings Institutions Press, Washington, D.C*

**Lewis W.A., (1954)**, « Economic Development with Unlimited Supplies of Labour », *The Manchester School of Economic and Social Studies*

**Lewis W.A., (2004)**, "The Power of Productivity: Wealth, Poverty and the Threat to Global Stability", *University of Chicago Press*

**Loayza N., (1996)**, "The economics of the informal sector: a simple model and some empirical evidence from Latin America", *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Elsevier, vol. 45(1), pages 129-162*

**Loayza N., Servén L., Sugawara N., (2009)**, « Informality in Latin America and the Carribean », *The World Bank*

**Loayza N., Wada T., (2010)**, "Informal Labor in the Middle East and North Africa: Basic Measures and Determinants", Mimeo, *The World Bank*

**MacKellar, Landis, (2009)**, "Pension systems for the informal sector in Asia", *Social Protection Discussion Paper no SP 0903, The World Bank.*

**Maloney W., (2004)**, « Informality revisited », *The World Bank*

**Maurizio R., (2012)**, « Informalité du travail et pauvreté en Amérique latine. Cas de l'Argentine, du Brésil, du Chili et du Pérou » in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement », Agence Française de Développement*

**Meng X., (2001)**, "The Informal Sector and Rural-Urban Migration - A Chinese Case Study", *Asian Economic Journal, Vol. 15, No. 1, pp. 71-89(19)*

**Ministère de l'Economie et des Finances, (2013)**, « Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2014. Rapport économique et financier », *Royaume du Maroc*

**Morrisson C., Jütting J., (2005)**, "Women's Discrimination in Developing Countries: A New Data Set for Better Policies", *World Development, Vol. 33, No. 7, pp. 1065-1081*

**Moser C., (1978),** « Informal sector or petty commodity production: dualism or independence in urban development? », *World Development*, Vol. 6, Nos 9-10

**Munnell, A., (1992),** « Infrastructure Investment and Economic Growth », *Journal of Economic Perspectives*, American Economic Association, vol. 6(4), pages 189-98

**Neves Sequeira T., Macas Nunes P., (2008),** « Does tourism influence economic growth? A dynamic panel data approach », *Applied Economics*, Taylor and Francis Journals, vol. 40(18), pages 2431-2441

**Nguetse Tegoum P., (2012),** « Analyse des rendements de l'éducation dans le secteur informel au Cameroun », in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement »*, Agence Française de Développement

**OIT, (2002),** « Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle », 7<sup>e</sup> question à l'ordre du jour, conseil d'administration, novembre 2002

**OIT, (2003),** « Rapport de la Conférence, Dix-septième Conférence internationale des statisticiens du travail », Genève, 24 novembre – 3 décembre 2003

**Perry G., Maloney W., Arias O., Fajnzylber P., Mason A., Saavedra-Chanduvi J., (2007),** « Informality: Exit and Exclusion », *The World Bank*

**Rakotomanana F.H., (2012),** « Efficacité technique des unités de production informelles : une approche par régression quantile. Etude de cas sur le secteur informel à Antananarivo », in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement »*, Agence Française de Développement

**Ranis G., Stewart F., (1999),** « V-Goods and the Role of the Urban Informal Sector in Development », *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 47, No. 2, pp. 259-288

**Razafindrakoto M., Roubaud F., (2011),** « La satisfaction dans l'emploi : une mesure de la qualité de l'insertion professionnelle au regard des aspirations dans 8 capitales Africaines », *Document de travail*, UMR DIAL

**Razafindrakoto M., Roubaud F., Waschsberger J.-M., (2012),** « Travailler dans le secteur informel : choix ou contrainte ? Une analyse de la satisfaction dans l'emploi au Vietnam », in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L'économie informelle dans les pays en développement »*, Agence Française de Développement

**Robalino D., (2005),** « Pensions in the Middle East and North Africa. Time for Change », *The World Bank*

**Sen G., (2007),** “Informal Institutions and Gender Equality”, in *J. Jütting, D. Dreschler, S. Bartsch and I. de Soysa (eds.), Informal Institutions – How Social Norms Help or Hinder Development, Development Centre Studies, OECD, Paris*

**Verdera F., (2012),** « Y a-t-il des limites à la croissance de l’informalité en Amérique du Sud ? Exploration préliminaire », in *Cling J.-P., Lagrée S., Razafindrakoto M., Roubaud F., (2012), « L’économie informelle dans les pays en développement », Agence Française de Développement*

**Walther R., (2006),** « La formation professionnelle en secteur informel. Rapport sur l’enquête terrain au Maroc. », *Agence Française de Développement*

**Woodruff C., (2001),** “Review of de Soto’s: The Mystery of Capital”, *Journal of Economic Literature, Vol 39, No. 4, pp 1215-1223*

## **Chapitre 5 :**

### **La pauvreté des personnes âgées et la création d'une pension de solidarité**

## Introduction

A côté des employés formels et des travailleurs informels qui ont choisi de ne pas contribuer au système de sécurité sociale, il y a tout ceux qui sont dans l'informel par contrainte et qui n'ont pas la capacité de contribuer à un système de retraite ni un revenu suffisant à dégager une épargne pendant leur durée d'activité. Pour ceux-là, les travailleurs informels pauvres, se pose la question de l'opportunité de mettre en place une pension de solidarité, non contributive, financée par l'impôt. Ce type de mesure est à étudier dès lors que la situation de pauvreté et des conditions de vie des personnes âgées le justifie. Il s'avère d'autant plus nécessaire que l'emploi informel est structurel et continuera à représenter une part importante (voire croissante) de la population dans les décennies à venir ; que la démographie des PED est vieillissante ; et que les filets de protection traditionnels et familiaux s'affaiblissent.

C'est une option qui a longtemps été écartée et qui continue à l'être dans beaucoup de pays en développement. Elle est considérée comme coûteuse, décourageant l'épargne et peu utile dans le sens où les personnes âgées vivent grâce à la solidarité familiale. On estime que les efforts doivent être concentrés sur l'investissement en capital humain des générations les plus jeunes et que la protection contre les risques liés à la santé ou les risques de catastrophes naturels sont prioritaires par rapport au risque vieillesse (MacKellar, 2009). On considère que la solidarité familiale fonctionne bien dans les PED pour la prise en charge des personnes âgées. Mettre en place une pension de solidarité serait prendre le risque de provoquer un effet d'éviction et que les plus jeunes cessent de venir en aide à leurs aînés, ce qui aurait pour résultat un moindre bien être de ces derniers (The World Bank, 1994).

Plusieurs travaux, que nous passerons en revue, démontrent que dans la situation typique de cohabitation entre plusieurs générations que l'on retrouve dans les PED, les ménages où vivent des personnes âgées qui perçoivent un revenu sont moins confrontés au risque de pauvreté et cela a un effet sur les plus jeunes qui vivent au sein de ces ménages. Le taux de scolarisation des enfants est alors plus élevé, le niveau d'éducation des jeunes adultes également et ces plus jeunes jouissent d'un meilleur état de santé et de nutrition (Duflo, 2003). Il est par ailleurs plus efficace de verser une pension de solidarité aux personnes âgées qui ont des chômeurs sous leur toit, que de verser un revenu minimum aux chômeurs directement, puisqu'elle limite la pauvreté sans désinciter au travail. Enfin, pour ce qui est du coût de ce type de mesure, les quelques expériences de pays qui les ont mis en place, montrent qu'avec un coût inférieur à 2% du PIB, la réduction de la pauvreté des ménages est significative. Les deux plus grands programmes mis en place au Brésil et en Afrique du Sud ont fait leurs preuves : baisse de la pauvreté, augmentation des investissements en capital physique et humain dans les ménages concernés et renforcement des liens intergénérationnels.

Nous faisons, dans une première section, une brève revue des expériences des PED en matière de couverture des plus pauvres. Nous traitons du comportement d'épargne des actifs non-affiliés au système de retraite, du coût et de l'impact de la mise en place d'une pension de solidarité sur la réduction de la pauvreté. Nous traitons, dans une deuxième section, du cas spécifique du Maroc en déterminant, à partir des données microéconomiques, l'impact qu'aurait la mise en place d'une pension de solidarité au bénéfice des personnes âgées sans revenu.

## **I- L'expérience de la pension de solidarité dans les PED**

### **1. Comment les travailleurs informels préparent-ils leur retraite ?**

Avant de traiter de l'impact et du coût d'une pension de solidarité, il convient de s'intéresser au comportement de consommation, d'épargne et de prévoyance des actifs les plus pauvres qui ne relèvent d'aucun régime public de protection sociale. L'objectif ici est double : comprendre, d'une part, comment la retraite est préparée en l'absence de tout dispositif formel afin de juger de l'utilité d'une intervention publique ; et déterminer, d'autre part, comment sera utilisée la pension de solidarité versée sous forme monétaire et dans quelle mesure elle contribuerait à l'amélioration du bien-être de la population pauvre. Des éléments de réponse importants sur la vie des pauvres sont apportés par Banerjee et Duflo dans leur ouvrage « Repenser la pauvreté » (2012). Nous choisissons de mobiliser certains enseignements qui retiennent notre attention dans le cadre de la question spécifique des retraites. Dans cet ouvrage, ils reprennent les études de terrains réalisées dans 18 PED selon la méthode de l'évaluation aléatoire (ou randomisée). Il s'agit de conduire des expérimentations à grande échelle, avec la collaboration d'acteurs locaux. Des groupes ou des individus sont sélectionnés de manière aléatoire pour recevoir un traitement particulier. Les différences constatées entre ceux qui ont bénéficié du programme et les autres sont alors attribuées au programme en question. Cet outil permet aussi d'administrer différentes versions du programme pour affiner l'étude d'impact et les expérimentations peuvent être conduites dans différents pays en même temps, ce qui permet de conférer une certaine solidité aux résultats.

En l'absence de tout dispositif formel de retraite, trois options s'offrent aux individus : la solidarité familiale, l'investissement et l'épargne libre.

La **solidarité familiale, intergénérationnelle**, est l'option privilégiée dans les PED. Pour s'assurer d'être pris en charge une fois trop âgés pour travailler, les individus font des enfants. Il y a alors deux possibilités : investir dans le capital humain de ces enfants afin de s'assurer qu'ils auront un revenu suffisant, ou en faire plusieurs pour s'assurer qu'au moins un les prendra en charge. Les résultats de

Banerjee et Duflo montrent que la stratégie privilégiée est celle du nombre, faire beaucoup d'enfants pour être sûr qu'au moins un réussirait. Ainsi, lorsque la Chine introduit sa politique de restriction des naissances en 1972<sup>202</sup>, le taux d'épargne des ménages augmente de 10% et il augmente plus lorsque le premier enfant est une fille (car la société n'attribue pas aux filles le rôle de prise en charge des parents). Banerjee et *al.* (2010) estiment que jusqu'à un tiers de l'augmentation du taux d'épargne des dernières décennies en Chine est lié à la réduction de la natalité. Le même phénomène est observé dans d'autres pays (Ruthbah, 2007) avec l'introduction de la contraception où comme en Chine, la baisse du nombre d'enfants ne se traduit pas par une amélioration de la santé ou de l'éducation de ces derniers mais par une augmentation de l'épargne de précaution<sup>203</sup>.

La deuxième option, celle de l'**investissement** est prisée dans les PED lorsqu'il s'agit d'investissement immobilier. La construction « brique par brique » de leur maison est le meilleur moyen que les individus vivant sous le seuil de pauvreté ont trouvé pour épargner. Banerjee et Duflo donnent l'exemple du Maroc et de l'Inde avec les milliers de maisons commencées mais dont la construction est à l'arrêt. La stratégie est qu'à chaque entrée de revenu, une partie sert à avancer dans la construction, car si ce montant n'est pas alloué à la construction, il sera dépensé autrement plutôt qu'épargné.

**L'épargne** est la troisième option. Il apparaît que les personnes vivant sous seuil de pauvreté ont des difficultés à épargner mais cela n'est pas uniquement lié au fait que leur faible revenu soit à peine suffisant à satisfaire les besoins primaires. En effet, les données montrent qu'une partie des revenus des plus pauvres est allouée à des dépenses superflues et aurait pu être épargnée. Pourquoi les individus font-ils ces choix et pourquoi est-il si difficile d'épargner ?

D'une part, il y a le coût de l'épargne pour les petites sommes. L'ouverture d'un compte peut-être soumise à des conditions de revenus et/ou payante. En plus des frais d'ouverture, il y a également les frais de retrait ce qui rend cette option d'épargne peu attractive pour ceux qui disposent de petites sommes. Ainsi, dans une expérience réalisée au Kenya (Dupas et Robinson, 2010) qui consiste à acquitter les frais d'ouverture d'un compte épargne pour des micro-entrepreneurs, les résultats montrent une augmentation du nombre de comptes ouverts et de l'épargne des femmes (et ce alors

---

<sup>202</sup> Avant de passer à la politique de l'enfant unique en 1978.

<sup>203</sup> Les auteurs notent par ailleurs que les parents préfèrent investir dans l'éducation d'un seul enfant. Cette décision repose sur la fausse croyance qu'une année d'éducation secondaire augmente les revenus futurs d'une fraction supérieure à une année d'éducation primaire. Or les études empiriques montrent que chaque année d'éducation supplémentaire génère une augmentation de revenu d'une même fraction. Les parents pensent que, plutôt qu'avoir 3 enfants qui ne font que le primaire il vaut mieux qu'un seul des trois enfants poursuive ses études jusqu'à la fin du secondaire. Il pourrait ainsi occuper un meilleur emploi avec un salaire suffisant à venir en aide à l'ensemble de la famille.

même que l'épargne n'est pas rémunérée et que les retraits demeurent payants). Mais les résultats ne sont pas spectaculaires, ce n'est donc pas la seule raison qui explique la faiblesse de l'épargne.

D'autre part, il y a la psychologie de l'épargne et l'incohérence temporelle. Le problème de l'incohérence temporelle n'est pas spécifique aux populations pauvres mais, dans leur cas, en l'absence d'un emploi stable, d'une couverture sociale et d'assurances, a des conséquences plus graves. A l'échelle micro, l'incohérence temporelle se traduit par une mauvaise gestion des dépenses aujourd'hui, tout en prévoyant de mieux gérer à l'avenir. Ceci expliquerait qu'une part<sup>204</sup> des dépenses des populations pauvres soit consacrée au tabac, à l'alcool, au thé sucré ou aux festivités (Banerjee et Duflo, 2007). Par ailleurs, les travailleurs informels, dont l'activité et les revenus sont en général volatils, lorsqu'ils parviennent à épargner, pourront rarement garder cette épargne pour le long terme. Elle servira à faire face, à court-moyen terme, à des périodes de faible activité ou à des dépenses exceptionnelles (maladie, dot, funérailles).

Une expérience conduite avec des agriculteurs au Kenya (Duflo et *al.*, 2009) illustre la difficulté à épargner alors même que les agents sont convaincus de l'importance de cette épargne. La première année, on donne aux agriculteurs des engrais qui permettent d'améliorer leur rendement de 70%. L'année suivante, bien qu'en grande majorité convaincus de l'intérêt que constitue cet intrant, seuls 10% des agriculteurs en achète. La raison est qu'ils ne parviennent pas à épargner, même des petites sommes, entre le moment où ils vendent leur récolte et la période de plantation quelques mois plus tard. L'étape suivante de l'expérimentation consiste alors à leur permettre au moment où ils vendent leur récolte, d'acheter des bons (au prix du marché) pour recevoir des engrais par la suite. Deux résultats sont à souligner : i) 50% d'agriculteurs supplémentaires en ont utilisé (impact plus important que celui de la réduction de 50% du prix des engrais) et ii) une fois que l'argent a servi à acheter les engrais, en cas de survenue d'un évènement nécessitant une dépense, cet engrais n'est pas revendu, on cherche l'argent ailleurs et on revoit ses priorités. Cet enseignement peut être extrapolé dans le cadre d'une épargne bloquée. Si on lie les mains de l'individu<sup>205</sup>, l'épargne sera forcément plus élevée que s'il est laissé totalement libre car d'autres dépenses peuvent paraître, sur le moment, plus importantes. L'expérience des Philippines et du Bangladesh s'inscrivent dans cette lignée. Aux Philippines, une banque spécialisée offre à ses clients de s'engager, en épargnant, à ne pas effectuer de retrait avant d'atteindre un objectif (date ou montant) qu'ils se fixent eux-mêmes. Cette offre s'est traduite par une augmentation de l'épargne des clients (Ashraf et *al.*, 2006). Néanmoins, il s'agit là d'une épargne dans un but précis à court-moyen terme, il est peu probable que l'épargne à horizon retraite suscite la même adhésion. L'autre exemple est celui de la Grameen Bank qui a lancé un programme d'épargne

---

<sup>204</sup> Une part allant de 0,1% au Nicaragua, à 19,1% en Inde (Udaipur). La moyenne sur l'échantillon de 13 pays est de 4,5%.

<sup>205</sup> La formule d'épargne doit combiner incitations, flexibilité quant au montant et à la fréquence des apports (Da Costa, 2011) et à la possibilité d'effectuer des retraits anticipés en cas de circonstances exceptionnelles (Hu et Stewart, 2009) ; tout en imposant une discipline (Banerjee et Duflo, 2012).

retraite à destination de ceux qui ne sont pas éligibles à la pension de solidarité (1<sup>er</sup> décile). Parmi les 7,41 millions<sup>206</sup> de bénéficiaires de microcrédits, ceux qui ont un microcrédit de plus de 138 dollars ont l'obligation d'épargner un petit montant de 0,86 dollars par mois pendant 10 ans. Au terme de la période, le bénéficiaire reçoit le double du montant épargné. Les cotisations sont transférables à d'autres institutions bancaires ce qui permet la mobilité. Le taux d'intérêt appliqué est progressif, il augmente avec la durée de cotisation ce qui désincite à la fermeture précoce des comptes. Cette expérience est intéressante dans les pays où, comme le Bangladesh, la portée des institutions de microfinance bancaires est significative (Mac Kellar, 2009). La reproduire peut néanmoins nécessiter des subventions de l'Etat pour atténuer les coûts administratifs et de transaction (qui sont faibles pour le cas atypique de la Grameen Bank). Du reste, l'épargne ainsi constituée ne peut suffire à elle seule à assurer un revenu de retraite suffisant. Bien qu'érigé en bonne pratique, ce plan reste limité. Un client qui épargne pendant 20 ans, avec un montant d'épargne qui double au terme de la période, se retrouve avec 206 dollars, ce qui lui permet de vivre moins de 7 mois au seuil de 1 dollar US/jour.

Pour toutes ces raisons, l'incohérence temporelle et des revenus insuffisants, il est illusoire de croire pour les travailleurs informels, au succès d'un régime de retraite contributif volontaire comme a pu le préconiser la Banque mondiale (Holzmann *et al.*, 2009, and Hu and Stewart, 2009).

Etendre la couverture retraite aux populations pauvres ne peut donc se faire qu'à travers la mise en place d'une pension de solidarité non-contributive, ou semi-contributive.

Avant de traiter de l'impact et du coût de la pension de solidarité dans les pays qui l'ont mise en place, il est important de savoir comment les personnes vivant sous le seuil de la pauvreté dépensent leur revenu car cela donne une idée de la manière dont ils dépenseraient un transfert de type pension de solidarité. Banerjee et Duflo (2007, 2012) étudient la répartition des dépenses de consommation pour ceux qui vivent avec moins de 1,25 dollar/jour et du dollar supplémentaire pour ceux qui vivent avec 2\$/jour dans 13 PED<sup>207</sup>. Une part des dépenses de consommation est allouée aux dépenses superflues (alcool, tabac, festivals etc.) et cette part est plus importante chez ceux qui vivent avec moins d'un dollar que chez ceux qui vivent avec 2\$. Pour maximiser l'impact social des transferts monétaires, la conditionnalité peut être une option intéressante (vaccination et scolarisation des plus jeunes du foyer, examens médicaux de prévention etc<sup>208</sup>).

---

<sup>206</sup> Source : Site de la Grameen Bank (2007)

<sup>207</sup> Douze PED (Cote d'Ivoire, Guatemala, Indonésie, Mexique, Nicaragua, Pakistan, Panama, Papouasie Nouvelle Guinée, Pérou, Afrique du Sud, Timor Leste) et deux régions d'Inde (Udaipur, Hyderabad).

<sup>208</sup> Banerjee et Duflo (2012) insistent sur le comportement des populations pauvres en matière de santé : très peu de prévention, préférence pour les médicaments etc, ce qui coûte au final, plus cher à la collectivité.

## 2. L'impact et le coût de la pension de solidarité

Les données empiriques montrent une corrélation entre le taux de couverture des systèmes de retraite et la pauvreté des personnes âgées, les personnes âgées étant surreprésentées dans la population vivant sous le seuil de pauvreté dans les pays où le système de retraite est peu développé (Barrientos, 2003 ; Bourguignon et *al.*, 2004 ; Barrientos, 2006 (cf. tableau 5.6). Le taux de pauvreté des personnes âgées est supérieur au taux de pauvreté de la population totale dans 10 pays d'Amérique latine sur 18 (Bourguignon, Cicowiez, Dethier et *al.*, 2004) et dans 10 pays d'Afrique subsaharienne sur 14 (Kakwani et Subbarao, 2005). C'est le cas également dans la majorité des pays d'Europe et de l'OCDE (OCDE, 2011).

Elles montrent aussi que la pauvreté est intergénérationnelle. Lorsque les personnes âgées au sein d'un ménage n'ont ni revenus, ni épargne, ni patrimoine, ils sont pris en charge par leur famille certes, mais la pauvreté se répercute sur les autres membres du ménage. Lorsqu'un adulte, travailleur informel avec des revenus irréguliers, doit arbitrer entre les dépenses alimentaires et de santé de ses parents et de ses enfants ainsi que les dépenses d'éducation des enfants, il est plus probable que les enfants vivant dans ce type de ménage aient un niveau d'éducation, de nutrition et de santé plus faible que les autres individus de leur âge (Lund, 2009). Cela augmente alors la probabilité qu'ils soient eux-mêmes dans l'emploi informel, avec des revenus faibles et en situation de vulnérabilité face au risque de pauvreté (Barrientos, Gorman et Heslop, 2003 ; Buchmann, 2000). Lorsque la proportion des ménages où cohabitent plusieurs générations augmente, il est fort probable que la pauvreté des personnes âgées entraîne une hausse plus forte de la pauvreté à l'échelle macroéconomique (Barrientos, 2006). La solidarité familiale pour faire face à la pauvreté se met en place en l'absence d'alternative, elle ne doit pas constituer le filet de sécurité prioritaire (Schwarz, 2003).

La pension de solidarité a pour objectif de réduire la pauvreté des personnes âgées. Dans les pays où ce type d'aide a été mis en place, les résultats montrent que la pauvreté des personnes âgées recule effectivement (Levy, 2008, and Pages, 2010). Mais ce n'est pas tout. D'autres effets sont observés, sur la nutrition, sur la scolarisation et sur l'éducation des plus jeunes au sein du ménage.

Plusieurs études sont consacrées aux cas de l'Afrique du Sud et du Brésil. En Afrique du Sud, une pension de solidarité est versée aux hommes de 65 ans et plus et aux femmes de 60 ans et plus sous conditions de ressources de la personne âgée et du conjoint, indépendamment du revenu des autres membres du ménage. Elle est financée par le budget et coûte 1,4% du PIB. Elle touche 1,9 millions de personnes. Le montant est forfaitaire, il est de 640 Rand ce qui correspond au tiers du revenu par habitant (Barrientos, 2007 ; Dethier et *al.*, 2011).

Au Brésil, la pension de solidarité est versée à tous les ruraux âgés de 60 ans et plus pour les hommes et de 55 ans et plus pour les femmes sans conditions de ressources<sup>209</sup>. Le montant est de 622 Reais (2012) ce qui équivaut au salaire minimum. Au total, 8 millions de personnes reçoivent cette pension. Un autre programme, de portée plus limitée, s'adresse aux urbains invalides ou âgés de 65 ans ou plus qui reçoivent un montant équivalent au salaire minimum lorsque le revenu par tête du ménage dans lequel ils vivent est inférieur au quart du salaire minimum. Les ressources sont vérifiées tous les 2 ans et 0,7 millions de ménages en bénéficient (Barrientos, 2007).

Barrientos (2003, 2007) étudie l'impact des pensions de solidarité en Afrique du Sud et au Brésil. L'intérêt de son travail est que les données proviennent d'enquêtes réalisées spécifiquement à cet effet dans les deux pays et donc parfaitement comparables. La démarche consiste à estimer ce que serait le niveau de pauvreté des ménages en l'absence de la pension de solidarité<sup>210</sup>. Les résultats montrent que la pauvreté serait de 65,3% au lieu de 61% au Brésil et de 43,1% au lieu de 41,3% en Afrique du Sud. L'impact est moins fort en Afrique du Sud car les ménages sont de plus grande taille et la pension de solidarité ne suffit pas à sortir un ménage de grande taille de la pauvreté. L'effet sur l'intensité de la pauvreté (*poverty gap*) est plus important. Le *poverty gap* serait de 29,7% du seuil de pauvreté au lieu de 21,9% au Brésil et de 33,7% au lieu de 18,6% en Afrique du Sud. L'estimation économétrique à l'aide d'un modèle probit montre que la probabilité de se retrouver dans la pauvreté augmente de 18% au Brésil et de 12,5% en Afrique du Sud en l'absence de la pension de solidarité. L'impact de la pension sur la réduction de la pauvreté est donc significatif dans ces deux pays, pour un coût observé de 1% du PIB au Brésil et de 1,4% du PIB en Afrique du Sud (en 2002).

Ardington et Lund (1995), Case et Deaton (1998) et Posel et al. (2006) étudient le cas de l'Afrique du Sud. Les résultats montrent que cet outil est efficace dans la lutte contre la pauvreté puisqu'il réduit à la fois la pauvreté des plus jeunes et des plus âgés et cible l'aide vers les enfants les plus pauvres puisqu'ils sont les plus susceptibles de vivre dans le même ménage que leurs grands-parents. C'est également un outil de soutien efficace pour les ménages où les adultes sont affectés par le VIH et où les enfants sont de ce fait à la charge des grands-parents.

Willmore (2001), Bertranou et al. (2002) et Dethier et al. (2011) mesurent l'impact des pensions de solidarité sur la réduction de la pauvreté dans les pays d'Amérique latine. Les résultats de ces travaux convergent : les pensions de solidarité permettent de réduire significativement le taux de pauvreté et l'intensité de la pauvreté des ménages où vivent des personnes âgées. Dethier et al. font des microsimulations de l'impact qu'aurait une pension de solidarité d'un montant égal au seuil de

---

<sup>209</sup> Programme Previdência Rural

<sup>210</sup> L'auteur souligne la limite de cette démarche puisqu'elle implique que la perte de la pension de solidarité ne sera pas compensée par d'autres revenus. Les calculs sont faits en utilisant l'échelle d'équivalence de l'OCDE et un seuil de pauvreté égal au montant de la pension de solidarité.

pauvreté de 2\$ par jour ou d'un montant égal à 50% du revenu médian dans 18 pays d'Amérique latine. Les résultats montrent une réduction de la pauvreté dans tous les cas. Si les personnes âgées habitaient seules, cette pension suffirait à éradiquer la pauvreté puisque le montant versé est égal au seuil. Mais en raison de la cohabitation, ce montant est utilisé pour subvenir aux besoins des autres membres du ménage. L'impact sur la réduction de la pauvreté des personnes âgées est donc plus fort dans les pays où le taux de ménages de personnes âgées vivant seules est élevé (Uruguay, Argentine). Le coût est moindre lorsque le seuil de pauvreté est fixé à 2\$ par jour et que les pensions ne sont pas versées à toutes les personnes âgées mais uniquement celles qui sont sous le seuil de pauvreté. Les auteurs mentionnent par ailleurs que l'affaiblissement de la solidarité familiale, qui est un des effets négatifs attribué à ce type d'aide peut être contourné si l'éligibilité des personnes âgées est déterminée en fonction de leurs revenus et non des revenus du ménage. L'incitation à laisser la personne âgée vivre seule pour qu'elle puisse accéder à la pension est remplacée par une incitation à « conserver » au sein du ménage, la personne âgée devenue source de revenu.

Subbarao et Kakwani (2005) ont également recours à des microsimulations pour estimer l'impact sur la pauvreté qu'aurait la mise en place d'un système d'aides coûtant 0,5% du PIB dans 15 pays d'Afrique subsaharienne. Faye (2010) reprend leur méthode et fait plusieurs simulations de l'impact et du coût d'une pension non contributive au Sénégal. Les résultats de Subbarao et *al.* montrent que la pauvreté des personnes âgées baisse (de 1,9% à 22,1% suivant les pays) lorsqu'une aide de 0,5% du PIB est consacrée au versement d'une pension de solidarité et ce quelle que soit la configuration du ménage (personne âgée isolée, personne âgée vivant chez ses enfants ou personne âgée chef de ménage où cohabitent plusieurs générations). Faye estime à 0,8% du PIB, le coût d'une pension de solidarité versée aux personnes âgées au Sénégal d'un montant égal à l'écart entre leur revenu et le seuil de pauvreté. Cette aide permettrait de réduire la pauvreté des ménages avec personne âgée de 7% et de 4% à l'échelle nationale. L'impact est plus fort (15% et 8%) si l'on prend en compte l'intensité de la pauvreté au lieu du taux de pauvreté.

Outre la réduction de la pauvreté, ces pensions ont d'autres effets positifs sur la santé et la scolarisation de la population. Duflo (2003) étudie l'impact des versements aux plus âgés sur la nutrition des petits enfants en Afrique du Sud (en recourant au score poids/taille et taille/âge comme proxy) et trouve un impact significatif pour les petites filles lorsque le versement se fait au profit des femmes âgées. Posel et *al.* (2006) soulignent l'augmentation du taux d'activité des femmes comme impact. Carvalho (2001) montre l'effet de la pension de solidarité pour les personnes âgées rurales au Brésil sur la baisse du travail des enfants résidant dans le même ménage que les bénéficiaires et l'augmentation de leur scolarisation. Ces effets peuvent être renforcés si le versement de la pension est soumis à des conditions comme la scolarisation ou la vaccination des petits enfants.

Enfin, il semble qu'une partie de la pension de solidarité versée aux personnes âgées est utilisée dans le cadre d'activités génératrices de revenus, aussi bien par les personnes âgées elles-mêmes que par d'autres membres du ménage, aussi bien en Afrique du Sud (Lund, 2009) qu'au Brésil (Barrientos, 2003).

Tous ces travaux montrent donc que l'on peut avoir des résultats positifs sur plusieurs dimensions de la pauvreté grâce à la mise en place d'une pension de solidarité. C'est un transfert monétaire qui permet, sans désinciter au travail, de donner un coup de pouce aux ménages et a un effet sur les facteurs à l'origine de leur maintien dans la pauvreté. La nutrition, la santé, la non-scolarisation, la perte de revenus liée aux aléas climatiques, à la vieillesse ou au décès d'un proche sont les principaux facteurs explicatifs du piège à pauvreté (cf. encadré 5.1).

Ces résultats positifs sont obtenus avec un coût inférieur à 2% du PIB. On estime qu'une pension minimale sous conditions de ressources représente un coût de l'ordre de 1% (Arenas et al., 2008 ; Melguizo et al., 2009) à 2% du PIB (Dethier et al., 2010) par an<sup>211</sup>. Mais ce coût ne prend en compte que les versements aux personnes et non tous les coûts administratifs induits. Ces coûts administratifs dépendent des modalités d'attribution de la pension de solidarité. Il y a au moins quatre types de configurations.

- La première option serait de verser une pension forfaitaire universelle, à toutes les personnes âgées. Il suffit de fixer des conditions d'éligibilité relatives à l'âge, à la durée de résidence et/ou à la citoyenneté. La réduction de la pauvreté est alors la plus forte puisque toute personne âgée qui la demande peut l'obtenir, les vérifications sont minimales donc les coûts administratifs sont faibles. C'est aussi l'option la plus coûteuse au final et la moins satisfaisante puisqu'elle ne cible pas spécifiquement les plus pauvres.
- La deuxième option est de verser une pension de solidarité d'un montant forfaitaire égal au seuil de pauvreté et d'en restreindre l'éligibilité aux personnes âgées qui sont sous ce seuil. Ce n'est pas non plus l'option la plus satisfaisante ni la plus équitable puisqu'elle ne tient pas compte de l'écart au seuil de pauvreté.
- La troisième option, également sous conditions de ressources, est de verser à chaque personne âgée un montant égal à la différence entre ses revenus et le seuil de pauvreté afin de compléter ses ressources et la sortir de la pauvreté. Cette option est plus satisfaisante mais implique un important travail administratif de vérification des ressources, à une fréquence régulière, qui,

---

<sup>211</sup> Choisir de mettre en place ou non un pilier de solidarité, et la taille de ce pilier dépend des ressources disponibles et de l'importance relative de la pauvreté des personnes âgées par rapport à d'autres groupes vulnérables (enfants, jeunes, handicapés etc.). Un pays qui n'a pas de marge de manœuvre budgétaire et qui fait face à un problème de pauvreté des autres groupes qui serait supérieur à la pauvreté des personnes âgées, (parce qu'il existe des systèmes de solidarité traditionnelle par exemple) ; ne prévoira pas nécessairement de filet de sécurité.

dans un contexte de pays en développement avec un marché du travail largement informel peut s'avérer très coûteux voire impossible.

- La quatrième option est de calculer le revenu médian de la population vivant au-dessus du seuil de pauvreté et de verser un montant égal à la différence entre ce revenu médian et le seuil de pauvreté. L'impact sur la réduction du taux de pauvreté est plus faible que dans les autres configurations, mais le coût moindre. Le montant étant forfaitaire, les vérifications administratives des ressources sont moins détaillées, il « suffit » d'identifier les personnes sous le seuil de pauvreté, sans connaître le montant exact de leurs ressources. Ce montant forfaitaire peut alors être versé soit à l'ensemble des personnes âgées sous le seuil de pauvreté si la marge de manœuvre budgétaire le permet, soit à la moitié la moins pauvre si l'objectif est de réduire le taux de pauvreté, soit à la moitié la plus pauvre si l'objectif est de réduire les inégalités et l'intensité de la pauvreté (Bourguignon et Fields, 1990). Cette option présente néanmoins les mêmes limites en terme d'équité que toute mesure forfaitaire puisqu'une personne étant juste sous le seuil de pauvreté recevra un transfert monétaire alors que la personne vivant juste au-dessus du seuil de pauvreté ne recevra rien.

Excepté l'option de la pension de solidarité universelle, les autres options posent la question du ciblage et de la vérification des ressources.

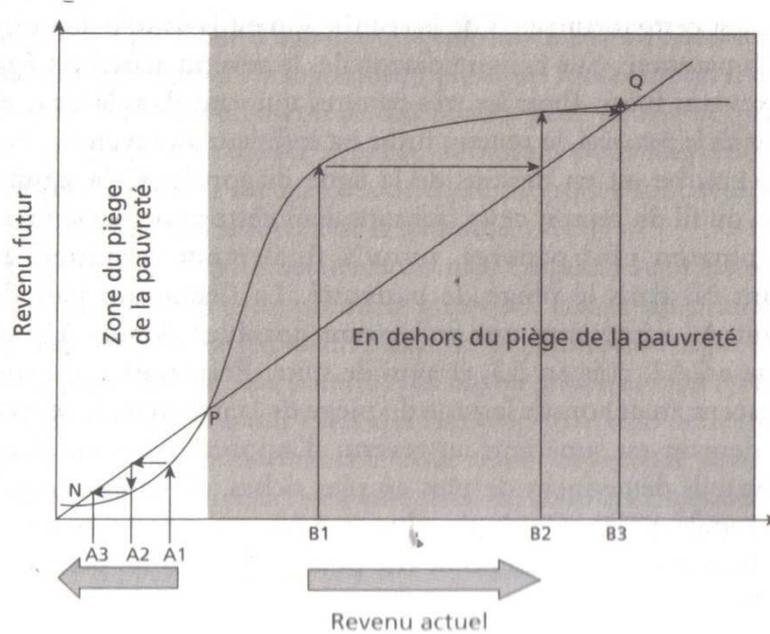
Les pays qui ont mis en place la pension de solidarité se sont multipliés ces dernières années, dans un contexte d'après crise et l'engagement pris par de nombreux pays d'adopter le socle de protection sociale. En Afrique subsaharienne, la Namibie, le Botswana, le Swaziland et le Lesotho ont suivi l'exemple du voisin sud africain. Le Bangladesh dispose également d'un système de pension de solidarité versant 2,5\$ par mois à 1,6 millions de personnes âgées (soit le 1<sup>er</sup> décile de la population). L'identification se fait par les autorités locales et les évaluations faites à ce jour montrent que ce système touche bien les plus pauvres mais est insuffisant pour réduire la pauvreté à l'échelle macroéconomique dans ce pays (Barrientos, 2007).

D'autres programmes d'assistance via des transferts monétaires aux plus pauvres, qui ne s'adressent pas spécifiquement aux personnes âgées, ont été mis en place en Chine où ils touchent 24 millions de ménages dans le milieu urbain, au Brésil (*Bolsa Familia*) et au Mexique (*Oportunidades*). En raison de la forte corrélation entre la pauvreté des ménages et la présence de personnes âgées en leur sein, ces programmes ont un impact positif sur la pauvreté des personnes âgées.

### Encadré 5.1 : Courbe en S et piège à pauvreté

Le revenu actuel influe sur ce que sera le revenu futur. Le revenu d'aujourd'hui détermine les dépenses en alimentation, santé, éducation et investissement physique (dans l'exploitation agricole ou la micro-entreprise) qui ont un impact sur la productivité et les revenus futurs. Les revenus suivent une courbe en S, plate au départ, elle s'élève rapidement puis s'aplatit à nouveau.

Sur la ligne diagonale, le revenu actuel est égal au revenu futur. Pour les très pauvres qui sont dans la zone du piège à pauvreté, le revenu futur est inférieur au revenu actuel. Cela signifie qu'au fil du temps, ceux qui sont dans cette zone deviennent de plus en plus pauvres, jusqu'à finalement terminer, au point N, dans le piège à pauvreté. En dessous d'un certain seuil de richesse, les possibilités d'améliorer son revenu sont limitées.



Source : Banerjee et Duflo (2012)

### 3. Le problème du ciblage de la population éligible à la pension de solidarité

La question du ciblage de la population en situation de pauvreté afin de lui verser une aide monétaire ou non-monétaire a fait l'objet d'une vaste littérature (Atkinson, 1995 ; Sen, 1995 ; Banerjee et Duflo, 2007) et préoccupe les gouvernements de plusieurs PED. Elle ne se limite pas aux pensions de solidarité, elle concerne également la gratuité des soins, les aides à la consommation etc. Nous verrons quels sont les principaux mécanismes mis en place et les dernières avancées pour limiter les difficultés de ciblage liées à ce type de prestations.

Parmi les PED qui ont mis en place des pensions de solidarité il n'y en a pas deux qui l'ont fait selon les mêmes modalités. Certains gèrent leur pension de solidarité selon une logique non-contributive, d'autres selon une logique semi-contributive, certains ont mis en place des partenariats publics privés, d'autres se sont appuyés sur les réseaux d'institutions de micro-finance existants. Certains ont instauré une conditionnalité afin d'influencer les comportements des bénéficiaires et accroître les externalités positives (vaccination, scolarisation des petits enfants etc.).

Les principales méthodes d'identification des pauvres sont au nombre de trois : l'identification par l'administration, l'identification par la communauté et l'auto-sélection (Coady et *al.*, 2004 ; Banque mondiale, 2012 ; Banerjee et *al.*, 2007).

L'identification par l'administration repose sur une évaluation des ressources. Dans un contexte de forte informalité, cette évaluation des ressources ne peut se faire sur la base de documents officiels (comme l'avis d'imposition qui fait état des revenus fonciers, locatifs etc.). Ce qui peut être fait dans les PED, c'est de demander à l'individu de déclarer ses ressources sur l'honneur et de lancer ensuite une procédure de vérification par l'administration. On a alors recours à un test d'éligibilité multidimensionnel (*proxy means test* ou *PMT*). Un score est calculé à partir de caractéristiques facilement observables et difficilement manipulables ; des « signes extérieurs de richesse » (possession d'un véhicule, type et lieu de résidence, équipement du ménage etc.).

Le ciblage communautaire consiste à conférer à un responsable de la communauté ou à un groupe communautaire, le rôle d'identifier qui, au sein de la communauté, peut être considéré comme pauvre et recevoir de ce fait les transferts. L'idée sous-jacente est que les membres de la communauté ont plus d'information sur le niveau de vie de chaque ménage.

L'auto-sélection consiste à créer une procédure pour bénéficier du transfert monétaire qui demande un certain effort. Ceux qui ont le plus besoin de cette aide sont plus à même de faire les démarches nécessaires.

La Banque mondiale (2012) estime que les PMT sont précis, efficaces et efficaces. Ce constat repose sur l'évaluation des programmes de transferts monétaires mis en place au Chili (*Chile Solidario*) et au Mexique (*Oportunidades*) qui montre que plus de 80% des prestations bénéficient aux deux quintiles de la population les plus pauvres.

L'efficacité du ciblage communautaire dépend fortement du contexte culturel et politique du pays. C'est une technique qui peut être détournée par les élites locales à des fins clientélistes, ou discriminatoires lorsqu'il existe déjà des clivages ethniques ou religieux.

L'auto-ciblage, pour être efficace, doit être bien conçu pour limiter les erreurs d'inclusion. Une procédure lourde et complexe qui implique un coût de déplacement ou qui suppose d'avoir un certain niveau d'instruction pour être menée, peut conduire à une renonciation des prestations de la part des plus vulnérables.

Une expérimentation conduite en Indonésie (Alatas, Banerjee et *al.*, 2013a) permet de comparer l'efficacité du ciblage PMT, du ciblage communautaire, et d'un ciblage hybride qui combine ces deux méthodes. Pour évaluer l'efficacité des différentes méthodes, une enquête a été conduite en parallèle sur un échantillon restreint, afin d'identifier les individus éligibles et de comparer ces résultats avec ceux qui, au final, perçoivent effectivement l'aide avec les trois méthodes. Les meilleurs résultats d'identification des ménages vivant avec moins de 2\$ par jour ont été obtenus avec la méthode PMT. La méthode de ciblage communautaire conduit lui à une plus grande satisfaction de la part des membres de la communauté (satisfaction mesurée par le nombre de plaintes déposées dans une boîte installée à cet effet). La méthode hybride est la moins efficace car donnant lui à plus d'erreurs d'identification et à une satisfaction moindre. L'étude souligne par ailleurs que le ciblage communautaire ne conduit pas à une évasion des fonds au profit des proches, de groupes ou d'individus particuliers.

Pour tester la méthode de l'auto-ciblage, une nouvelle expérience est conduite dans 400 villages en Indonésie (Alatas, Banerjee et *al.*, 2013b). Ceux qui estimaient être en-dessous du seuil de pauvreté fixé devaient se présenter pour obtenir une aide dont le montant équivalent à 11% de leur consommation annuelle (moyenne sur les 6 dernières années). Cette méthode s'avère alors être celle qui donne les meilleurs résultats avec un moindre coût. Dans le but de décourager les fausses déclarations, l'annonce a été faite que des agents administratifs passeront vérifier la véracité de leur déclaration. La question de savoir si compliquer davantage la procédure conduisait à de meilleurs résultats encore s'est également posée. Le test a montré qu'en rendant plus difficile la procédure (déplacement, attente), les plus pauvres et les plus vulnérables se décourageaient (mères célibataires, handicapés, personnes âgées). Bien qu'étant visiblement la méthode la plus efficace, elle reste loin

d'être parfaite dans la mesure où 40% des personnes identifiées dans l'enquête comme étant éligibles, n'ont pas fait la demande.

## **II- Comment vivent les personnes âgées au Maroc ?**

L'un des objectifs des systèmes de retraites étant de protéger les personnes âgées du risque de pauvreté, il est nécessaire de s'interroger sur la part de la population qui ne reçoit pas de pensions et sur le niveau effectif des pensions reçues. Dans le cadre du processus de réforme en cours au Maroc, cette question, pourtant primordiale, est à peine abordée.

Comme dans la plupart des PED, deux problèmes se posent : i) le taux de couverture du système en place est faible en raison de l'importance de l'emploi informel et ; ii) la majorité des personnes couvertes reçoivent des pensions insuffisantes. Cette faiblesse des pensions peut être liée à des salaires faibles ou sous-déclarés, à certaines modalités de calcul des pensions, mais surtout à des durées de cotisation généralement faibles. Celles-ci s'expliquent à la fois par le fort taux de chômage des jeunes et donc des carrières qui commencent plus tard, et par des employeurs qui ne déclarent pas leurs salariés sur toute leur durée d'activité mais après plusieurs années seulement.

On retrouve cette configuration au Maroc.

- Le taux de couverture du système en place est de 18% de la population active et 16% seulement de la population âgée de plus de 60 ans reçoit une pension de retraite (22% en milieu urbain).
- Si l'on regarde uniquement les personnes âgées couvertes par le système de retraite, les pensions perçues sont en moyenne de 1500 DH/mois soit 0,75 fois le salaire minimum pour les salariés du secteur privé et de 4147DH/ mois soit 2 fois le salaire minimum pour le secteur public<sup>212</sup>. Un peu plus de 18% des retraités touchent le minimum garanti<sup>213</sup> de 1000DH par mois, soit l'équivalent de 42% du salaire minimum. Par ailleurs, le calcul des pensions ne prévoit pas d'indexation sur l'inflation et les revalorisations ne sont ni régulières ni fréquentes, d'où un risque de perte de pouvoir d'achat dans le temps.

Cette section a pour objectif d'analyser les conditions et le niveau de vie des personnes âgées au Maroc. Quelles sont leurs sources de revenu et la structure de leurs dépenses ? Quelle est l'importance de la solidarité familiale, particulièrement en milieu urbain ? Les retraités ont-ils un niveau de vie significativement supérieur à celui des personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension ? Le niveau de

---

<sup>212</sup> Source des données : fournies par le Ministère des Finances (DAPS), données des régimes de retraite au 31/12/2007

<sup>213</sup> Ce minimum garanti est conditionné par une durée de cotisation minimale de 3240 jours (un peu moins de 9 ans).

pauvreté des personnes âgées est-il de nature à poser la question de la mise en place d'une pension de solidarité ?

Nous commençons par donner les principaux indicateurs démographiques afin d'avoir une idée globale de la situation du Maroc. On considère que le Maroc arrive à la fin de sa transition démographique (HCP, 2005 ; Actuarial, 2010 ; Dupuis et al. 2011 ; Robalino, 2005). Dans le premier recensement de la population en 1960, l'espérance de vie à la naissance était de 47 ans et l'indice de fécondité de 7,2 enfants par femme. En 2010<sup>214</sup>, l'espérance de vie est de 74,8 ans selon le HCP et de 71 ans selon l'OMS (2012). La fécondité est de 2,19 enfants par femme selon le HCP, elle serait de 1,8 enfant par femme en milieu urbain. L'allongement de l'espérance de vie est à nuancer eu égard à la forte baisse de la mortalité infantile (cf. annexe 5.1). Il est plus pertinent de retenir l'espérance de vie à 40 ans mais cet indicateur n'est disponible que depuis 1990<sup>215</sup>. L'espérance de vie à 40 ans est passée de 33 ans en 1990 à 35 ans en 2012<sup>216</sup>.

Ces évolutions ont modifié la répartition de la population par tranches d'âge comme le montrent les tableaux ci-dessous. En raison de la fécondité passée élevée, la part des plus de 60 ans va augmenter dans les prochaines années. D'après les données et les projections du HCP et des Nations unies (*UN population division*), la part des personnes âgées dans la population marocaine qui est passée de 7 à 8% entre 1960 et 2004 atteindrait 15,4% en 2030. La croissance de la population âgée se ferait, entre 2004 et 2030, à un rythme de 3,5% contre 0,9% pour l'ensemble de la population (entre 1994 et 2004, la croissance de la population âgée était de 2,6% et celle de la population totale de 1,4%). La comparaison de la pyramide des âges du Maroc et d'autres PED met en évidence ce resserrement de la base (annexe 5.2).

**Tableau 5.1 : Répartition de la population par tranche d'âge (en %)**

	National		Urbain		Rural	
	1960	2010	1960	2010	1960	2010
<b>0-14</b>	44,4	27	41,6	25	46	31
<b>15-59</b>	48,4	65	52,7	67	46	60,5
<b>60+</b>	7,2	8	5,7	8	8	8,5

Source : HCP

<sup>214</sup> Les données suivantes relatives aux années 1960 à 2004 sont issues d'une rétroprojection sur la base des résultats des recensements généraux de la population et de l'habitat de 1960, 1971, 1982, 1994 et 2004. A partir de 2004, il s'agit de l'actualisation des projections démographiques sur la base des résultats du recensement de 2004 et de l'enquête nationale démographique à passages répétés de 2009-2010.

<sup>215</sup> Il existait des tables de mortalité au sein de chaque caisse mais l'espérance de vie calculée est spécifique à la population affiliée à chacune de ces caisses. Considérant le profil particulier des affiliés, on ne peut extrapoler ces indicateurs à l'ensemble de la population.

<sup>216</sup> Données de l'OMS

**Tableau 5.1bis : Répartition de la population au Maroc en 2006 par tranches d'âge (en %)**

	<b>Urbain</b>	<b>Rural</b>	<b>National</b>
<i>Age</i>			
0-14	26	<b>32</b>	29
15-29	28	28	28
30-44	<b>21</b>	17	20
45-59	16	13	14
60 et plus	9	10	9

*Sources : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP*

La question des conditions et du niveau de vie des personnes âgées au Maroc n'a fait l'objet que d'un faible nombre d'études. Le Centre d'Etudes et de Recherches Démographiques (CERED) et le Haut Commissariat au Plan (HCP) ont réalisé une enquête sur les personnes âgées (ENPA) en 2006 qui apporte certes quelques éléments d'information sur la question mais plusieurs critiques peuvent être faites à cette enquête et au rapport d'analyse qui en est issu. Dupuis et *al.* (2011) ont traité la question à travers l'angle de l'impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie des personnes âgées avec des éléments de comparaison avec les deux autres pays du Maghreb mais se sont essentiellement appuyés sur des données agrégées.

Les principales conclusions de l'ENPA sont : i) les personnes âgées vivent majoritairement (86,6%) dans le même ménage que leurs enfants, ii) leurs principales sources de revenu sont, par ordre d'importance, la solidarité familiale, le travail et les pensions de retraite, iii) la solidarité intergénérationnelle se fait dans les deux sens (71% reçoivent une aide de leurs enfants, 39% des parents aident leurs enfants), iv) leur état de santé est préoccupant dans la mesure où la majorité souffre d'une maladie chronique et le tiers, d'une incapacité, et v) les femmes sont plus vulnérables. Dupuis et *al.* estiment par ailleurs, sur la base de données agrégées issues de l'ENVM 2001, que les personnes âgées ne sont pas plus pauvres que les autres catégories de la population.

Une première limite de l'ENPA est l'absence de données de revenu. Si l'on rajoute à cette limite, l'absence de données sur la propriété du logement et le flou qui entoure la définition de chef de ménage, il est difficile de déterminer si la cohabitation de plusieurs générations dans les ménages est liée à la faiblesse des revenus des personnes âgées qui seraient à la charge de leurs enfants ou à la faiblesse des revenus des plus jeunes, qui restent plus longtemps chez leurs parents. En effet, l'enquête montre que la majorité des personnes âgées sont chef de ménage. La notion de « chef de ménage » est déconnectée de la fonction économique. L'étude précise que « les enquêtés ont toujours tendance à déclarer [les personnes âgées] comme chef de ménage. Ils préfèrent leur conférer ce statut en raison de leur autorité morale, même si parfois leur contribution économique est insignifiante, voire même inexistante » (HCP, 2006 p.37). A travers l'étude des revenus et l'analyse des données de l'enquête sur le niveau de vie des ménages (ENVM), nous nous attacherons à répondre à cette question de savoir qui

habite avec qui, qui est à la charge de qui ? De même puisqu'il apparaît que les transferts se font dans les deux sens, il faudrait déterminer si les transferts des enfants vers leurs parents servent majoritairement à les entretenir ou si les personnes âgées servent de caisse de compensation en redistribuant l'aide reçue par leurs enfants actifs vers leurs enfants inactifs ou au chômage.

Autre critique, l'étude fait un raccourci en affirmant que « passé l'âge de 60 ans, on constate que les personnes âgées ont tendance à s'orienter vers les professions indépendantes ou libérales, moins contraignantes en termes de limite d'âge ». Cette conclusion est tirée de la simple répartition des personnes âgées par statut professionnel. Or, les professions indépendantes n'ont pas, au Maroc de régime de retraite donc il n'y a par définition, aucune limite d'âge. Il n'est pas surprenant que les personnes âgées actives le soient en tant qu'indépendants. Rien ne permet d'affirmer que c'est après 60 ans que les personnes âgées décident de « s'orienter » vers les professions indépendantes. L'enquête ENVM ne permettra pas non plus de déterminer quelle est la part des personnes âgées qui perçoivent une pension et continuent à travailler en même temps en tant qu'indépendants puisqu'aucune donnée sur l'activité n'est entrée dès lors que l'individu perçoit une pension. Il n'est *a fortiori* pas possible de distinguer les indépendants qui l'ont toujours été, des anciens salariés non éligibles à la pension de retraite qui s'orientent vers l'emploi indépendant ensuite (anciens salariés informels<sup>217</sup> ou qui n'ont pas totalisé les années de cotisation requises).

## 1. Présentation des données et de la méthodologie

Les données utilisées proviennent de l'enquête nationale sur le niveau de vie des ménages réalisée en 2006 par le Haut Commissariat au Plan auprès d'un échantillon de 7062 ménages dont 4266 résidant en milieu urbain et 2796 en milieu rural. Cet échantillon correspond à 36 333 individus.

Nous choisissons de traiter séparément le milieu urbain et le milieu rural.

### Taille de l'échantillon de l'enquête sur le niveau de vie des ménages (2006)

	Milieu urbain	Milieu rural	Total
Ménages	4266	2796	7062
Individus	20561	15772	36333

Certaines données sont individuelles, d'autres sont agrégées par ménage. Les données qui seront utilisées dans le cadre de ce travail sont reprises dans le tableau ci-après en distinguant les données individuelles des données par ménage.

---

<sup>217</sup> Or, comme l'a montré notre étude sur l'emploi informel, 52% de l'emploi informel non agricole est salarié et 67,7% de l'emploi salarié privé non-agricole est informel. L'absence de couverture retraite n'est donc pas qu'une affaire agricole et d'emploi indépendant.

<b>Données individuelles</b>	
<i>Caractéristiques personnelles</i>	Age Genre Situation matrimoniale Niveau scolaire
<i>Caractéristiques professionnelles</i>	Occupation Statut professionnel Profession Lieu d'exercice
<i>Données de revenu</i>	Revenus salariaux Revenus d'activité non salariée <sup>218</sup> Transferts monétaires et non monétaires perçus <sup>219</sup> ou sortants
<b>Données par ménage</b>	
<i>Dépenses de consommation</i>	Dépenses alimentaires Dépenses de santé Autres dépenses (transport, éducation, loisirs)
<i>Nature d'occupation du logement</i>	

L'âge de la retraite étant de 60 ans dans la plupart des cas (65 pour les universitaires, 66 pour les magistrats) ; nous considérerons, comme personne âgée, tout individu de 60 ans et plus.

Enfin, l'estimation du niveau de vie des ménages nécessite au préalable, de définir les seuils de pauvreté à retenir ainsi qu'une échelle d'équivalence pour le découpage par unités de consommation.

### ***Les seuils de pauvreté***

Le seuil de pauvreté absolue retenu par la Banque mondiale est de 1,25\$ par personne et par jour pour les pays à faible revenu et de 2\$ par personne et par jour pour les pays à revenu intermédiaire. Ces seuils correspondent respectivement à une consommation annuelle de 4017 et 6427 DH par personne<sup>220</sup>.

Le Haut Commissariat au Plan retient, lui, les seuils suivants (en DH ), plus faibles que les seuils de 1,25 et 2\$/jour :

	<b>Milieu urbain</b>	<b>Milieu rural</b>
Seuil de pauvreté alimentaire	2012	2012
Seuil de pauvreté absolue	2888	2839
Seuil de pauvreté relative	3834	3569
Seuil de vulnérabilité	3834-5751	3569-5353

<sup>218</sup> Pour les revenus d'activité non salariée, nous retenons l'entrée : « montant du chiffre d'affaires utilisé pour le ménage ».

<sup>219</sup> Transferts provenant d'une source extérieure au ménage mais les données n'indiquent pas à quel membre du ménage ce transfert est destiné.

<sup>220</sup> Taux de change de 2006 : 1\$ = 8,804 DH (WDI)

D'après les données de l'enquête utilisée, le revenu médian par tête en milieu urbain est de 10711 DH. Le seuil de pauvreté serait donc de 6426,5 DH (60% du revenu médian), ce qui est égal au seuil de 2\$ par personne et par jour. Nous donnerons un aperçu des taux de pauvreté en fonction de ces seuils mais nous privilégions dans l'analyse, l'approche par unités de consommation. Avec celle-ci, le revenu médian est de 23 216 DH, et le seuil de pauvreté que nous retenons de 13 930 DH par unité de consommation et par an en milieu urbain.

### ***Le découpage par unités de consommation***

Les données relatives aux dépenses de consommation sont agrégées au niveau du ménage. Afin de pouvoir comparer les ménages entre eux, il faut choisir une échelle d'équivalence adaptée. L'échelle utilisée pour les pays développés est celle de l'OCDE « modifiée » qui attribue un coefficient de 1 au premier adulte, de 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et de 0,3 pour chaque enfant de moins de 14 ans. Dans les PED, cette échelle est rarement utilisée. On a tendance, dans les travaux sur la pauvreté, à utiliser l'échelle d'Oxford (1 pour le premier adulte, 0,7 pour chaque adulte supplémentaire et 0,5 pour les enfants), ou à ne pas pondérer du tout et calculer simplement la consommation par tête en divisant par le nombre de personnes qui constituent le ménage. Dupuis et *al.* (2011) estiment que l'échelle d'Oxford n'est pas adaptée aux pays du Maghreb en raison de la différence avec les pays européens en ce qui concerne les habitudes de consommation et la structure des ménages où la cohabitation entre différentes générations est forte et fait jouer différemment les économies d'échelle.

Nous le verrons, la cohabitation intergénérationnelle concerne la majorité des personnes âgées au Maroc. Cette caractéristique impose de choisir une échelle d'équivalence adaptée afin de calculer le niveau de vie des ménages en fonction des personnes qui le composent. Outre les économies d'échelle que font les ménages en mettant en commun leurs ressources et consommant des biens en commun, il faut également prendre en compte le fait que les besoins de base des personnes âgées et des enfants diffèrent de celles des adultes. Pour les personnes âgées, outre l'alimentation et l'habitat qui doivent être plus adaptés, la santé devient un poste de dépense plus important.

Nous choisissons de travailler avec les résultats du travail de Dkhissi (2012) qui a estimé une échelle d'équivalence adaptée aux ménages marocains, en tenant compte de la présence des personnes âgées dans le ménage. La formule de l'échelle d'équivalence et les coefficients estimés, qui correspondent aux unités de consommation, sont :

$$m = [N_a + 0,4N_{enf} + 0,6N_{ja} + 0,8N_{pa}]^{0,6}$$

où m est l'échelle d'équivalence,

$N_a$  le nombre d'adultes âgés de 25 à 59 ans au sein du ménage

$N_{enf}$  le nombre d'enfants de moins de 15 ans

$N_{ja}$  le nombre de jeunes adultes âgés de 15 à 24 ans

$N_{pa}$  le nombre de personnes âgées de 60 ans et plus

Pour parvenir à ce résultat, l'auteur utilise le modèle de Prais-Houthakker (1955), appliqué aux données de l'enquête nationale sur la consommation des ménages de 2000/2001. Toute la démarche est résumée à l'annexe 5.3.

## 2. Les résultats

### 2.1. La composition et le niveau de vie des ménages

#### *Un ménage sur trois compte au moins un membre âgé de 60 ans et plus*

Les personnes âgées représentent au Maroc 9,4% de la population si l'on compte les personnes de 60 ans et plus (tableau 5.1) et sont présentes dans 33% des ménages (tableau 5.2).

**Tableau 5.2 : Part des ménages urbains où vivent des personnes âgées au Maroc en 2006 (en%)**

Age	au moins 1	1	2	3
60-64	12			
65-69	10			
70 et plus	15			
Total 60 et plus	<b>33,4</b>	24	9	0,4
Total 65 et plus	<b>25,2</b>	20	5	0,2

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

Sur les 66% de ménages restants où ne vivent pas de personnes âgées, 8% versent une aide financière à leurs parents et 0,5% une aide non monétaire (produits alimentaires, vêtements). Au total, ce sont donc près de 39% des ménages marocains qui sont concernés par le revenu des personnes âgées.

**Les personnes âgées vivent en famille.** Parmi les ménages où vit au moins une personne âgée, seuls 8% sont des ménages de personnes âgées (4% sont des ménages où la personne âgée vit seule, 3,6% sont des ménages où vit un couple de personnes âgées). Les autres cohabitent à plusieurs générations (tableau 5.3). La grande majorité des personnes âgées (82%) ont au moins un enfant vivant sous le même toit et dans la majorité des cas, les personnes âgées sont elles-mêmes chefs de ménage<sup>221</sup> (annexe 5.4). Comme nous l'avons mentionné en introduction, être chef de ménage ne signifie pas nécessairement subvenir aux besoins du ménage. Nous tenterons de déterminer la fonction économique de ces personnes âgées.

**Tableau 5.3 : Types de ménages où vivent les personnes âgées (en %)**

Personne âgée isolée		4	4
Ménage de personnes âgées		3,9	3,9
Cohabitation 3 ou 4 générations	Chef de ménage >=60	10,4	25,2
	Chef de ménage <60	14,8	
Cohabitation personnes âgées avec personnes non âgées (1 ou 2 générations)	Chef de ménage >=60	61,6	66,9
	Chef de ménage <60	5,3	

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

**Les ménages qui comptent des personnes âgées sont un peu plus pauvres que les autres.**

D'après les résultats de Dupuis et *al.* et de l'ENPA, les ménages où vivent les personnes âgées sont en moyenne moins pauvres que les autres. La méthode utilisée est celle de la dépense par tête (en divisant la consommation du ménage par le nombre de personnes dans le ménage). Cette méthode, en plus de ne pas tenir compte des économies d'échelle, surestime le poids des enfants dans le ménage et par là, la pauvreté des ménages plus jeunes. Avec la méthode par unité de consommation, les résultats sont différents. Le tableau ci-dessous contient des statistiques descriptives des ménages avec ou sans personnes âgées. En moyenne, 17,3% des ménages marocains vivent sous le seuil de pauvreté. Les ménages où cohabitent personnes âgées et enfants sont ceux qui ont le taux de pauvreté le plus élevé (19%), suivis des ménages avec des personnes âgées et sans enfants (17,7%). Les ménages où cohabitent plusieurs générations ont le même taux de pauvreté, qu'il y ait 2, 3 ou 4 générations qui cohabitent. En revanche, les ménages où cohabitent trois ou quatre générations sont plus à même d'occuper un logement précaire. La personne âgée isolée est le plus souvent une femme, veuve. Elles sont en moyenne plus pauvres que les autres types de ménage mais ce résultat est à prendre avec réserves en raison du faible nombre d'observations (57). Par ailleurs, c'est parmi les ménages de

<sup>221</sup> (et 27% des chefs de ménage marocains ont 60 ans ou plus)

personnes âgées (isolée ou à plusieurs) que l'on retrouve à la fois les taux les plus élevés de logements précaires et de propriétaires. Les inégalités semblent de ce fait plus fortes dans ce type de ménages.

**Tableau 5.4 : Dépense et pauvreté par type de ménage**

	Ensemble	Ménage sans personne âgée		Ménage avec personne âgée	
		Avec enfants <sup>222</sup>	Sans enfants	Avec enfants	Sans enfants
Part dans le total	100	49,8	16,9	13,7	19,6
Dépense annuelle médiane par tête	10 711	9 705	14 703	8 922	12 760
Dépense annuelle par UC	23 216	23 057	24 122	22 889	23 216
Taux de pauvreté (seuil 2\$)	19,4	23,2	10	27,3	12,2
<b>Taux de pauvreté (60% revenu médian)</b>	<b>17,3</b>	<b>16,7</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>17,7</b>
% Habitat précaire	19,8	22,7	18	18,5	14,8
Nombre personnes par pièce	1,7	2,2	1,4	2	1,2
% propriétaires ou accédant	64,8	61,1	57	75,3	73,6
% femmes chef de ménage	20	12	33	19	30
Observations	4266	2126	721	583	836

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP*

<sup>222</sup> Par « enfant », nous désignons les personnes de moins de 15 ans à charge.

**Tableau 5.4bis : Dépense et pauvreté par type de ménage (détaillé)**

	Total ménages sans personne âgée	Total ménages avec personne âgée	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
Part dans le total		100	4	3,9	25,2	66,9
Dépense annuelle médiane par tête	10 600	10 929	17 756	15 871	9 298	11 071
Dépense annuelle par UC	23 276	23 032	20 300	23 942	22 926	23 138
Taux de pauvreté (seuil 2\$)	19,92	18,4	3,5	5,5	24	17,8
<b>Taux de pauvreté (60% revenu médian)</b>	<b>16,75</b>	<b>18,3</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>18,5</b>	<b>18,4</b>
% Habitat précaire	21,53	16,4	19,3	20	19	15
% propriétaires ou accédant	60	74,3	70,2	80	68	60
% femmes chef de ménage	17	25,5	84	9	20	25
Observations	2847	1419	57	55	357	950

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

Les ménages dont le chef est une personne âgée (cm âgé) sont également en moyenne un peu plus pauvres que les autres.

**Tableau 5.5 : Taux de pauvreté, âge et genre du chef du ménage**

Chef de ménage est personne âgée		Chef de ménage n'est pas personne âgée	
Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
16,5	23,2	15,7	22,6
<b>18,25</b>		<b>16,89</b>	

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

*Les dépenses de santé sont une « variable d'ajustement ».* Enfin, la répartition des dépenses de consommation montre que les personnes âgées consacrent une part plus importante de leur budget à l'alimentation, à l'énergie et à la santé ; moins à l'habillement, à l'équipement, au transport et aux loisirs (annexe 5.6). Pour chaque type de ménage, la répartition change également selon le niveau de vie. Les ménages pauvres consacrent sans surprise une part plus importante à l'alimentation, au logement et à l'énergie. Le résultat le plus intéressant concerne les dépenses de santé qui sont plus faibles chez les plus pauvres. Les ménages de personnes âgées qui sont sous le seuil de pauvreté consacrent 3,7% de leurs dépenses totales à la santé alors que ceux qui sont au-dessus du seuil de

pauvreté y consacrent plus de 10% (annexe 5.7). Cela peut signifier à la fois que les personnes âgées en situation de pauvreté se soignent moins et qu'ils ont plutôt recours aux offres de soins publics de moindre coût.

Ces résultats : une forte cohabitation intergénérationnelle et des personnes âgées surreprésentées dans la population vivant sous le seuil de pauvreté, rejoignent les observations faites dans les autres PED. Le tableau ci-dessous permet une rapide comparaison avec quelques pays d'Amérique latine.

**Tableau 5.6 : Pauvreté des personnes âgées et composition des ménages dans un échantillon de PED**

	Taux de pauvreté des personnes âgées de 60 ans et plus (en %)	Taux de pauvreté de la population (en %)	Cohabitation intergénérationnelle (en % des ménages urbains)	Ménages de personnes âgées (en % des ménages urbains)	Part des personnes âgées de 65 ans et plus qui reçoit une pension (en %)
Chili	7,9	11,8	19,8	9,5	63,8
<b>Mexique</b>	<b>30,5</b>	21,9	15,4	5,4	<b>19,2</b>
<b>Bolivie</b>	<b>36,6</b>	27,9	14,6	6,6	<b>14,7</b>
Argentine	9,5	18,6	16,8	19,8	68,3
Uruguay	8,7	17,8	22,4	26,4	87,1
Pérou	18,3	24,2	nd	nd	23,7
<b>Colombie</b>	<b>29,2</b>	25,8	21	4,8	<b>18,6</b>
Brésil	10,3	23,5	17,9	7,8	85,9
<b>Rép. Dom.</b>	<b>38,1</b>	23,8	19,4	4,2	<b>10,9</b>
<b>Equateur</b>	<b>38,4</b>	26	18,9	6,1	<b>15,2</b>

nd : non disponible, en gras les pays où les personnes âgées sont surreprésentées au sein de la population pauvre.

Source : Barrientos (2006) pour les pays d'Amérique latine. Le calcul est fait selon l'échelle de l'OCDE et le seuil de pauvreté est égal à 50% du revenu médian des ménages.

## 2.2. Les sources de revenu des personnes âgées et la place de la pension de retraite

*Seuls 22% des personnes âgées urbaines reçoivent une pension de retraite et seuls 6% des ménages où résident des personnes âgées vivent exclusivement de cette pension*

La répartition des personnes âgées de plus de 60 ans par statut d'occupation montre que plus de la moitié n'a aucun revenu, 22% ont une pension de retraite et 17% un revenu du travail. Cette répartition est nettement différente entre les hommes et les femmes. Les retraités représentent 41% des hommes et seulement 4% des femmes. Ceci est plus lié à une faible participation des femmes au marché du travail qu'à une plus forte prévalence de l'emploi informel (*supra*). La grande majorité des femmes âgées sont inactives et ne perçoivent donc aucun revenu (78% auquel on rajoute les 12% de malades ou infirmes). Très peu de femmes travaillent après 60 ans (4,4% contre 30% des hommes). La proportion des femmes malades ou infirmes est plus forte que celle des hommes et cela ne s'explique pas seulement par une durée de vie prolongée des femmes puisque la proportion des femmes par tranche d'âge est à peine supérieure à celle des hommes au-delà de 60 ans (annexe 5.8). Cela est certainement le reflet d'une moindre affectation des dépenses à la prévention et à la santé des femmes au sein des ménages.

**Tableau 5.7 : Répartition de la population âgée par statut d'occupation**

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

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP*

L'analyse de l'occupation des personnes âgées en fonction du type de ménage dans lequel ils vivent, nous renseigne sur la manière dont s'organise la solidarité familiale (annexe 5.10).

La majorité des **personnes âgées isolées** sont des femmes, veuves et sans revenu. Les autres travaillent (8% sont salariées, 8% travailleurs à leur propre compte) ou perçoivent une pension (4%). Elles vivent donc essentiellement grâce à la solidarité familiale, aux transferts monétaires et non-monétaires de membres de leur famille (qui constituent 49% de leurs revenus, cf. tableau 5.8). Ce type de ménage est surreprésenté dans les régions semi-périphériques, il est donc fort probable que leurs enfants aient migré vers les régions centrales où il y a plus d'opportunités d'études et d'emploi.

Les **ménages de personnes âgées** vivent de pensions (37%) et de transferts familiaux (42%). C'est parmi les ménages de personnes âgées que l'on retrouve la plus forte proportion de ménages vivant exclusivement de pensions (17%). Les ménages où **cohabitent plusieurs générations** vivent surtout de revenus du travail. On note que seuls 3% des ménages où cohabitent 3 ou 4 générations vivent exclusivement de pensions, et 14% vivent surtout grâce aux pensions (représentent au moins 50% de leur revenu). Dans les ménages où cohabitent personnes âgées et non-âgées (1 ou 2 générations), ces chiffres sont de 6,7% et 19,7%. Cela montre que dans le cas de la cohabitation à 3 générations ou plus, ce sont plutôt les plus jeunes qui prennent en charge le ménage alors que dans le cas de cohabitation intergénérationnelle plus resserrée, la pension joue un rôle plus important et la personne âgée contribue significativement aux dépenses des ménages ce qui laisse penser que les personnes âgées dans cette configuration attirent les plus jeunes qui continuent à résider avec eux. Le tableau de l'annexe 5.10 confirme cette observation puisque le statut dominant du chef du ménage dans les cohabitations à 3 générations est celui de salarié (34%) alors que dans les autres cohabitations, ce sont les retraités (32%).

**Tableau 5.8 : Sources de revenu par type de ménage**

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

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

### ***Beaucoup de retraités ont moins de 60 ans***

Un autre résultat intéressant est la distribution des retraités par âge. Nous avons vu que seuls 22% des plus de 60 ans en milieu urbain perçoivent une pension, mais ce ne sont pas là la totalité des retraités. Le tiers des personnes qui perçoivent une pension ont moins de 60 ans (34% pour les femmes et 29% pour les hommes). L'enquête ne contient pas les données sur l'occupation passée des personnes âgées mais en regardant le niveau scolaire de ces personnes, il s'avère que ceux qui ont un niveau d'éducation secondaire ou supérieur sont surreprésentés parmi ceux qui partent à la retraite avant 60 ans ce qui laisse penser que ce sont essentiellement des anciens cadres du secteur privé formel ou des salariés du secteur public<sup>223</sup>.

### ***Pauvreté et présence de pensionnés dans un ménage***

Le taux de pauvreté des ménages où vit au moins une personne âgée qui perçoit une pension est nettement plus faible que celui des ménages où vit au moins une personne âgée sans revenu de retraite et il est encore plus faible pour les ménages où la pension constitue au moins 50% du revenu (tableau 5.9). Ces chiffres vont dans le sens de l'importance de la pension pour protéger les personnes âgées de la pauvreté mais ils sont à prendre avec beaucoup de précaution puisque par définition, ceux qui ont une pension sont ceux qui, par le passé, avaient une activité stable, un emploi décent et un salaire suffisant. Ils sont donc plus à même de s'être constitué un patrimoine etc.

**Tableau 5.9 : Pension de retraite et taux de pauvreté des ménages urbains (en %)**

	Ménages avec personne âgée sans enfants	Ménages avec personne âgée avec enfants	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
Ensemble	17,7	19	23	9	18,5	18,4
Ne reçoit pas de pension	23,9	21,7	29,3	11,5	23,4	21,9
Reçoit une pension	9,8	13,2	6,25	6,9	11,4	10,9
Pension représente au moins 50% des revenus	8,7	11,1	8,3	9,5	9,3	10,4
Observations	836	583	57	55	357	950

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM (2006), HCP

<sup>223</sup> Cela est certainement lié à l'opération « départs volontaires » de la fonction publique qui a eu lieu en 2005-2006, décrite dans le chapitre 3. Elle a vu le départ en préretraite de près de 39000 fonctionnaires, soit 7,6% de l'effectif de la fonction publique.

### 3. La pension de solidarité au Maroc : micro-simulations

L'impact et le coût de la pension de solidarité dépend des modalités choisies : quelle population éligible et pour quel montant ?

Dans le scénario idéal, le montant de la pension de solidarité versée est différent pour chaque personne âgée, dépendant de ses revenus et de son patrimoine. La vérification stricte des ressources de chacun est extrêmement difficile dans une économie où la majorité des revenus ne sont pas déclarés (revenus du travail, revenus locatifs, importance de la thésaurisation, etc.). Le montant de la pension de solidarité sera donc nécessairement forfaitaire.

Nous simulons l'impact sur le taux de pauvreté et le coût de la mesure pour les quatre *scenarii* suivants :

1. Pension égale au seuil de pauvreté pour toutes les personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension
2. Pension égale au seuil de pauvreté pour les personnes âgées vivant dans des ménages pauvres
3. Pension égale à 50% du seuil de pauvreté pour les personnes âgées vivant dans des ménages pauvres
4. Pension égale à la différence entre le seuil de pauvreté et le revenu médian de la population pauvre<sup>224</sup>, versée aux personnes âgées vivant dans les ménages pauvres

**Tableau 5.10 : Micro-simulations de l'impact et du coût d'une pension de solidarité pour les personnes âgées urbaines**

Scenarii	Part de la population éligible			Coût (hors coût administratif)		Taux de pauvreté	
	en % des personnes âgées urbaines	en % de la population totale <sup>225</sup>	en nombre	en milliards de DH	en % du PIB <sup>226</sup>	Avant pension	Après pension
1	78	3,91	1 199 083	16,7	2,71		12,1
2	17,8	0,89	272 937	3,8	0,62	17,25%	11,6
3	17,8	0,89	272 937	1,9	0,31		13,0
4	17,8	0,89	272 937	0,67	0,11		15,33

*Source : calculs de l'auteur*

Le **premier** scénario, qui consiste à verser une pension de solidarité égale au seuil de pauvreté à l'ensemble des personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension par ailleurs, n'est pas optimal. Le coût est élevé, il est de 2,71% du PIB pour assurer la couverture aux urbains uniquement. Et il ne permet

<sup>224</sup> Le revenu médian par UC des ménages pauvres où vivent les personnes âgées est de 11481 DH soit 82% du seuil de pauvreté. La différence est de 2449 DH.

<sup>225</sup> Population totale en 2007 : 30 667 086 (WDI) ; population urbaine : 17 066 969,4

<sup>226</sup> PIB en DH courants en 2007 : 616 254 000 000 (WDI)

pas la plus forte réduction du taux de pauvreté. Cette option permet d'augmenter le niveau de vie de la majorité (83,2%) des ménages où vivent les personnes âgées (soit 27,7% de l'ensemble des ménages urbains). Néanmoins, elle ne cible pas uniquement les ménages vivant sous le seuil de pauvreté. En effet, seraient éligibles dans ce scénario, des personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension de retraite mais qui vivent dans des ménages dont le niveau de vie est au-dessus du seuil de pauvreté, soit parce qu'ils disposent d'une épargne, d'un patrimoine ou que les autres membres du ménage ont des revenus suffisants.

Le **quatrième** scénario, qui consiste à verser un montant forfaitaire égal au *poverty gap* médian des personnes âgées vivant sous le seuil de pauvreté est le moins coûteux mais l'effet sur la réduction de la pauvreté des ménages est le plus faible passant de 17,25% à 15,33%. Techniquement, si les personnes âgées vivaient seules, le taux de pauvreté aurait été réduit de moitié. Mais en raison de la cohabitation, la pension versée est diluée dans le ménage et son faible montant, bien que réduisant l'intensité de la pauvreté des ménages, ne suffit pas à faire sortir de la pauvreté un grand nombre d'entre eux.

Le **deuxième** scénario, qui consiste à verser un montant équivalent au seuil de pauvreté à l'ensemble des personnes âgées vivant dans des ménages pauvres est intéressant dans la mesure où il permet à une grande part des ménages de sortir de la pauvreté à un coût abordable. Le taux de pauvreté des ménages urbains passe de 17,25% à 11,6% et le coût de la mesure est de 0,62% du PIB.

Néanmoins, ce coût, relativement faible aujourd'hui, peut s'alourdir à l'avenir, avec l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population et peut décourager à l'affiliation au système de retraite. Le montant de 13930 DH par an est suffisamment élevé pour inciter davantage d'employeurs à ne pas déclarer les travailleurs à faibles salaires. La pension minimale garantie d'un affilié à la CNSS (secteur privé) est en effet de 12000DH par an sous condition d'une durée de cotisation minimale de près de 9 ans (3240 jours).

Le **troisième** scénario semble de ce fait être le plus intéressant. Il permet de réduire le taux de pauvreté des ménages urbains qui passerait de 17,25% à 13% avec un coût de 0,31% du PIB et un montant perçu par les personnes âgées qui n'inciterait pas à davantage d'évasion (montant égal à 580DH par mois soit 25% du salaire minimum).

#### **4. Bilan et implications en termes de politiques publiques**

Conformément à la recommandation 202 de l'OIT, tout pays doit se doter d'une couverture de santé universelle et d'un filet de sécurité pour les plus pauvres. Le Maroc s'est engagé à œuvrer dans le sens de la mise en place de ce « socle de protection sociale ». La création d'un régime d'assistance médicale<sup>227</sup> pour les plus pauvres va dans ce sens. La réforme du système de retraite, en discussion depuis des années, doit comporter des mesures d'extension de la couverture au reste de la population.

---

<sup>227</sup> Le RAMED (régime d'assistance médicale), a été décidé en 2008 et mis en œuvre en 2011 à l'échelle d'une région pilote, puis étendu à l'ensemble du pays en 2012.

Cette extension ne pourra se faire spontanément par la simple création d'un nouveau régime pour les indépendants décrété obligatoire, ni par la création de régimes d'épargne volontaire. Les non-couverts, soit 82% de la population active occupée, ne sont pas tous exclus du système collectif de protection sociale pour les mêmes raisons. Offrir la possibilité de s'affilier à ceux qui ne sont éligibles à aucun des régimes existants doit passer par la création de régimes adaptés aux différents secteurs et professions pour tenir compte des spécificités en matière de niveaux et de régularité des revenus. L'obligation se décrète mais n'est pas respectée s'il n'y a pas de vérification et de sanctions en cas de non-application. Le système de vérification et de sanction doit être revu pour que les entreprises et les indépendants qui ont une capacité de contribution et qui sont dans l'informel au regard du droit du travail par choix, soient intégrés aux régimes contributifs ; et ainsi permettre que soit mise en place une pension de solidarité pour ceux qui n'ont pas cette capacité de contribution. Contrairement aux présumés qui ont longtemps accompagné dans les PED, cette option d'une pension non-contributive financée par l'impôt, il s'agit d'un bon moyen de lutte contre la pauvreté. Le Maroc n'a pas encore intégré cette idée, le rapport *Actuaria* (2010b) l'écarte d'emblée, en évoquant l'argument du coût, sans étude préalable.

Or, il s'agit, et nous l'avons vu pour les pays qui l'ont mis en place, d'un instrument de lutte efficace contre la pauvreté intergénérationnelle. La cohabitation intergénérationnelle étant forte surtout pour les ménages les plus pauvres, verser une pension de solidarité aux personnes âgées permet d'améliorer le niveau de vie des ménages tout en ayant un impact positif sur l'éducation et la santé des plus jeunes et les conditions de vie des femmes qui sont plus vulnérables face à la vieillesse. Le Maroc, du fait de la cohabitation élevée des ménages et de la faible intensité de la pauvreté, peut sortir un nombre important de ménages de la pauvreté en réduisant davantage les inégalités et ce avec un coût relativement faible. Verser un montant équivalent au quart du salaire minimum (580DH par mois) aux personnes âgées vivant dans les ménages urbains pauvres coûte 0,31% du PIB soit 1,9 milliards de DH par an. Cette somme est égale à la moitié de la subvention annuelle de l'Etat au sucre, qui ne profite pas aux plus pauvres<sup>228</sup> et qui encourage la consommation de ce produit.<sup>229</sup>

L'impact social peut être renforcé par la conditionnalité du versement de cette pension à la scolarisation et à la vaccination des enfants vivant dans le même ménage. Un barème de bonification peut également être mis en place à l'intention des personnes âgées qui ont, à leur charge, des jeunes adultes qui poursuivent des études ou une formation professionnelle.

En ce qui concerne le ciblage, en l'absence de données de revenus, comment déterminer au Maroc si une personne âgée vit dans un ménage pauvre ? Le ciblage PMT qui consiste à calculer un score à

---

<sup>228</sup> Selon la note sur la protection sociale au Maroc de la Banque mondiale (2012), le 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> quintile des ménages (les plus hauts revenus) bénéficie de 22 et 27% des subventions au sucre, contre 15% pour le premier quintile.

<sup>229</sup> La consommation annuelle moyenne de sucre au Maroc est de 37kg par personne, la moyenne mondiale de 20kg.

partir de caractéristiques facilement observables et difficilement manipulables nous semble être la méthode la plus adaptée. Le Maroc dispose d'une expérience récente en la matière avec le régime d'assistance médicale aux plus pauvres qui vient d'être mis en place et qui prévoit le calcul d'un score des conditions socio-économiques. Si ce dispositif d'assistance est un succès, la base de données des ménages nécessiteux constituée, peut servir pour le ciblage des personnes âgées éligibles à la pension de solidarité.

Il va de soi que pour avoir une politique publique réussie, il faut un personnel suffisant, des règles et des critères bien définis, des rôles institutionnels clairement attribués, des systèmes d'information adéquats et un système de suivi et d'évaluation (Banque mondiale, 2012). La note de la Banque mondiale sur la protection sociale (2012) souligne clairement que tous ces éléments posent problème dans les programmes d'assistance et d'aide aux familles existants. Elle insiste sur le manque de transparence qui empêche tout recours en cas d'erreur ou d'inclusion ou exclusion abusive à un programme ; et l'absence d'évaluations rigoureuses qui empêchent de comprendre les échecs et d'améliorer les programmes existants ou à venir.

## ANNEXES

### Annexe 5.1 : Indicateurs démographiques

#### Indice synthétique de fécondité (1962-2010)

	1962	1975	1982	1994	2004	2010
Urbain	7,77	4,38	4,28	2,56	<b>2,05</b>	<b>1,80</b>
Rural	6,91	7,02	6,59	4,25	3,06	2,70
National	7,2	5,91	5,52	3,28	2,47	<b>2,19</b>

Source : Données du HCP

#### Espérance de vie à la naissance, national (1962-2010)

	1962	1980	1987	1994	2004	2010
Hommes	-	58,1	63,7	-	70,6	73,9
Femmes	-	60,2	66,4	-	73,0	75,6
Total	47,0	59,1	65,0	67,9	71,7	74,8

Source : Données du HCP

#### Espérance de vie à la naissance, par milieu (1962-2010)

	URBAIN						RURAL					
	1962	1980	1987	1994	2004	2010	1962	1980	1987	1994	2004	2010
Hommes	-	63,0	67,8	-	73,2	75,4	-	55,4	61,1	-	67,4	70,6
Femmes	-	65,0	71,8	-	77,1	79,4	-	57,6	63,0	-	67,9	73,0
Total	57,0	64,0	69,7	-	75,1	77,3	43,0	56,5	62,0	-	67,5	71,7

Source : Données du HCP

#### Mortalité des enfants de moins de 5 ans, ‰ (1962-2010)

1962	1980	1987	1994	2004	2010
207	129	92	68,5	44,5	34,3

Source : WDI

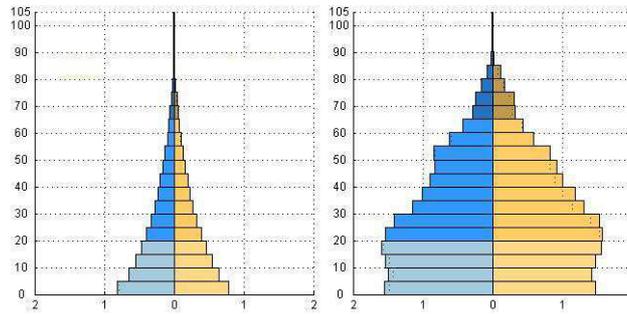
#### Répartition de la population au Maroc en 2006 par tranches d'âge (en %)

	Urbain	Rural	National
<i>Age</i>			
0-9	16	<b>21</b>	<b>18</b>
10-19	<b>21</b>	<b>22</b>	<b>21</b>
20-29	<b>18</b>	17	<b>17</b>
30-39	14	12	13
40-49	13	10	12
50-59	9	8	9
60-69	5	5	5
70-79	3	3	3
80-89	1	1	1
90 et plus	0	0	0
60 et plus	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>9,4</b>
65 et plus	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>6,7</b>

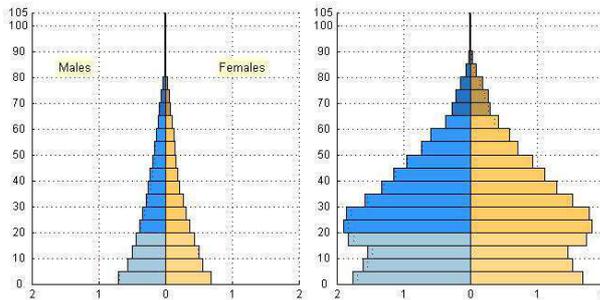
Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006

**Annexe 5.2 : Pyramides des âges d'un échantillon de PED (1950-2010)**

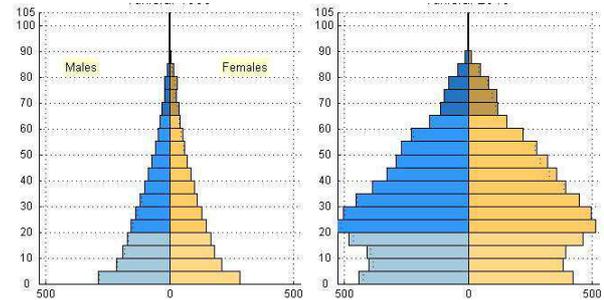
**Maroc**



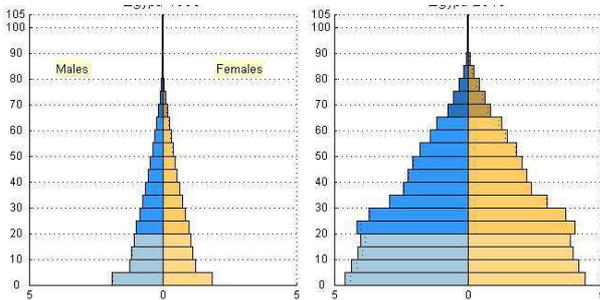
**Algérie**



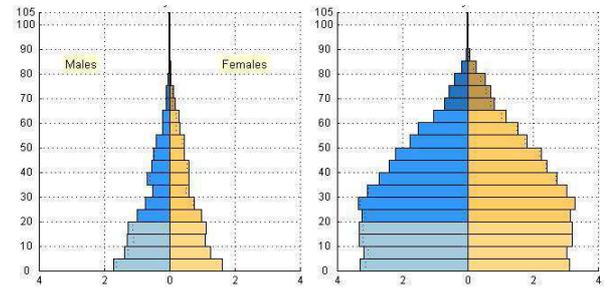
**Tunisie**



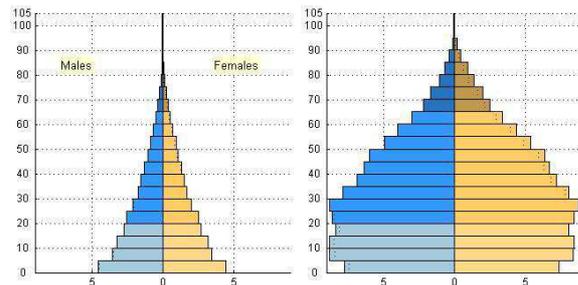
**Egypte**



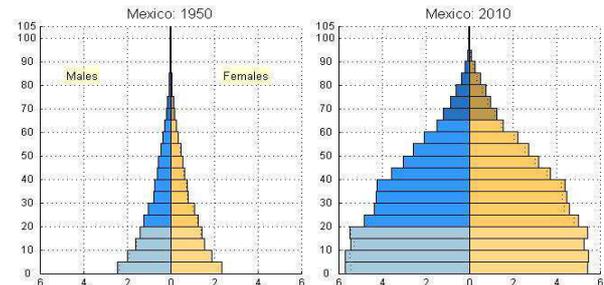
**Turquie**



**Brésil**



**Mexique**



Source : UN Population Division

### Annexe 5.3 : Méthodologie de détermination de l'échelle d'équivalence pour le cas du Maroc

La première étape de la démarche de Dkhissi (2012) est de créer des groupes de ménage aux caractéristiques similaires en utilisant les données de l'enquête sur la consommation des ménages de 2000-2001 . A partir des variables « catégorie socio-professionnelle du chef du ménage », « taille du ménage » et « présence d'un jeune adulte dans le ménage », 108 groupes de ménages homogènes sont constitués.

Ensuite, l'estimation se fait à partir du modèle de Prais-Houthakker :

$$\omega_k = A'_k + \bar{\omega}_k * (\beta_k - 1) * \log\left(\frac{R}{N^\alpha}\right) + \bar{\omega}_k * (\alpha_k - \alpha) * \log(N)$$

où

$\omega_k$  est le coefficient budgétaire de chaque grande fonction de consommation k<sup>230</sup>

$\bar{\omega}_k$  est le coefficient budgétaire moyen de chaque grande fonction de consommation k

$\beta_k$  est l'élasticité revenu de chaque grande fonction de consommation k

$\alpha_k$  est l'élasticité taille de chaque grande fonction de consommation k

$\alpha$  est l'élasticité taille globale

N la taille du ménage

$A'_k$  est la constante de l'équation

L'adulte âgé de 25 à 59 ans est l'individu de référence. Les autres membres du ménages sont les enfants de moins de 15 ans, les jeunes adultes âgés de 15 à 24 ans et les personnes âgées de 60 ans et plus. L'équation définitive à estimer est alors :

$$\omega_k = a + b * \log(\text{dépense totale du ménage}) + c * \log(N_a + j_2 * N_{pa} + j_3 * N_{ja} + j_4 * N_{enf})$$

où

$\omega_k$  est le coefficient budgétaire de chaque grande fonction de consommation k

$N_a$  le nombre d'adultes

$N_{pa}$  le nombre de personnes âgées

$N_{ja}$  le nombre de jeunes adultes

$N_{enf}$  le nombre d'enfants

a, b et c sont les paramètres à estimer

$j_2, j_3, j_4$  sont les coefficients de poids de chaque membre selon son âge, la valeur de ces coefficients étant fixée par balayage.

---

<sup>230</sup> Les 8 grandes fonctions de consommation sont : i) alimentation sans tabac, ii) habillement, iii) habitat et énergie, iv) équipements ménagers, v) hygiène et soins médicaux, vi) transport et communication, vii) loisirs et enseignement et viii) autres dépenses avec tabac.

L'estimation de cette équation suppose de faire une régression non linéaire simultanée de 8 équations, une par grande fonction de consommation. La méthode par balayage de Hildreth-Lu est utilisée. Elle consiste à appliquer la méthode des moindres carrés ordinaires de manière répétée en prenant différentes valeurs pour les paramètres  $j_2$ ,  $j_3$  et  $j_4$ .

Les valeurs des paramètres  $j_i$  obtenues sont :

Paramètre	Valeur estimée
$j_2$ (personne âgée)	0,8 (0,0154)
$j_3$ (jeune adulte)	0,6 (0,0012)
$j_4$ (enfant)	0,4 (0,0253)
R <sup>2</sup> pondéré	0,86

*Les erreurs-standards sont entre parenthèses*

Une fois ces paramètres estimés, le modèle non linéaire devient linéaire.

L'étape suivante consiste à faire une estimation linéaire des 8 équations des fonctions de consommation pour obtenir les valeurs de a, b et c.

Fonctions de consommation	a	b	c
Alimentation sans tabac	1,85	-0,117	0,07
Habillement	-0,145	0,0015	-0,005
Habitat et énergie	0,73	-0,033	-0,035
Equipements ménagers	-0,024	0,0048	-0,0022
Hygiène et soins médicaux	-0,1	0,013	-0,0026
Transport et communication	-0,6	0,0515	-0,012
Loisirs et enseignement	-0,42	0,035	-0,007
Autres dépenses avec tabac	-0,295	0,027	-0,005

La dernière étape est l'estimation de l'élasticité taille  $\alpha_k$  et de l'élasticité revenu  $\beta_k$  qui donne les résultats suivants :

Fonctions de consommation	Elasticité taille $\alpha_k$	Elasticité revenu $\beta_k$
Alimentation sans tabac	0,60	0,75
Habillement	0,69	1,35
Habitat et énergie	0,38	0,87
Equipements ménagers	0,62	1,13
Hygiène et soins médicaux	0,68	1,19
Transport et communication	0,93	1,9
Loisirs et enseignement	1,05	2,13
Autres dépenses avec tabac	0,82	1,54
$\alpha_{global}$	0,60	-

Plus  $\alpha$  est proche de 1 et plus le bien consommé considéré est individuel.

Lorsque  $\beta$  est inférieur à 1, la consommation du bien en question augmente moins fortement que le revenu. C'est donc le cas pour l'alimentation, l'habitat et l'énergie.

Selon l'hypothèse identifiante d'Engel,  $\alpha_{global} = \alpha_{alimentation}$

L'échelle d'équivalence ( $m$ ) est donnée par :

$$Equivalentadulteen(UC) = [j_{par\grave{a}ge}]^{\alpha_{global}}$$

Soit

$$m = [N_a + 0,4N_{enf} + 0,6N_{ja} + 0,8N_{pa}]^{0,6}$$

**Annexe 5.4 : Répartition des personnes âgées en fonction de leur position dans le ménage (en %)**

<i>Lien de parenté avec le chef de ménage</i>	Urbain	dont % femmes
Chef de ménage <sup>231</sup>	62	27
Conjoint(e)	19	
Mère/père	14	
Belle-mère/père	3	
Sœur/frère	1	
Autre proche	1	

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 4.5 : Répartition des ménages par taille en 2006 (en %)**

<i>Taille</i>	Urbain	Rural
	1	4
2	9	8
3	14	10
4	<b>20</b>	15
5	<b>21</b>	<b>16</b>
6	14	<b>16</b>
7	9	12
8	5	8
9	2	4
10	2	3
11	1	2
12		1
13		1
14		1
<i>Moyenne</i>	4,82	5,64

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.5bis : Taille moyenne des ménages et densité en milieu urbain**

	Taille ménage	Nombre de personnes par pièce
Ménages avec personne(s) âgée(s)	5,11	1,7
Ménages sans personne âgée	4,67	2
Moyenne total ménages urbains	4,82	1,9

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

<sup>231</sup> Dans la définition retenue par le HCP, le chef de ménage désigne la personne qui est considérée par les membres du ménage comme tel, qui participe généralement pour la plus grande part aux dépenses du ménage (soutien économique) et qui a généralement la responsabilité de la gestion des dépenses.

**Annexe 5.6 : Répartition de la consommation des ménages urbains par type de dépense**

	Ensemble	Ménages sans personne âgée	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
Alimentation	42,5	42,3	46	43,5	43,5	42,6
Logement	15,6	15,5	22	20,2	13,5	16,2
Energie	8,7	8,3	9	12,6	8,8	9,5
Santé	7,7	6,8	10	9,5	9,3	9,5
Transport	5,1	5,3	1,3	2,8	5,8	4,8
Education	2,6	3	0	0	2,5	1,6
Tabac	2,25	2,4	0,6	1	1,8	2
Communication	2,7	2,7	1,5	2,2	2,9	3
Equipement	3,3	3,5	3	2,7	3	2,8
Habillement	3,1	3,4	1,5	1,6	2,9	2,4
Loisirs	1,3	1,4	1	0,3	1,3	1,1
Fiscalité	2,1	2,3	1	1,9	2	1,8
Autres	2,8	2,9	2,8	1,8	2,8	2,6
Observations	4266	2847	57	55	357	950

**Annexe 5.7 : Répartition de la consommation par type de dépense pour les ménages urbains vivant au-dessus et sous le seuil de pauvreté (P)**

	Ensemble		Ménages sans personne âgée		Personne âgée isolée		Ménage de personnes âgées		Cohabitation 3 ou 4 générations		Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)	
	P		P		P		P		P		P	
Alimentation	47,5	41,5	47,7	41,2	46,6	46	42,8	43,5	49,3	42	46,6	41,7
Logement	17	15,3	16,9	15,2	30	19,5	26,5	19,6	13,4	13,5	18	15,8
Energie	12,6	7,9	12,6	7,5	11,3	8,4	18,8	11,9	11,8	8	13	8,8
Santé	6,6	7,9	6	7	<b>3,7</b>	<b>11,8</b>	<b>3,7</b>	<b>10</b>	7,7	9,7	8,2	9,7
Transport	2,1	5,8	2	6	0,4	1,6	0	3	3,6	6,3	1,8	5,5
Education	2,1	2,7	2,4	3,2	0	0	0	0	2,9	2,3	1,4	1,6
Tabac	2,5	2,2	2,6	2,4	0,2	0,2	2	0,9	1,1	2	2,6	1,9
Communication	1,9	2,9	1,9	2,8	0,5	1,8	0,9	2,4	2	3	2	3,2
Equipement	2,6	3,4	2,7	3,6	2	3,3	3,4	2,7	2,9	3	2,2	3
Habillement	2,2	3,3	2,4	3,7	1,3	1,6	1,3	1,6	2,1	3	1,7	2,6
Loisirs	0,9	1,4	0,9	1,6	0,7	1	0	0,3	0,9	1,4	0,9	1,2
Fiscalité	0,8	2,4	0,8	2,6	0,4	1,2	0	2	1,1	2,2	1	2
Autres	1	3,2	1	3,3	0,8	3,4	0	1,9	1	3,2	1	3
Observations	4266		2847		57		55		357		950	

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.8 : Répartition des infirmes ou malades âgées selon l'âge et le genre**

	Ensemble		Infirmes ou malades	
	Répartition	% femmes	Répartition	% femmes
60-64	30	54	15	60
65-69	25,5	51	21	44
70-74	20,5	51	24	60
75-79	12	40	16	37
80 et plus	12	54	23	74

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006

**Annexe 5.9 : Composition des ménages par catégorie d'âge**

Nombre	Moyenne	Enfants *	Jeunes adultes	Adultes	Personnes âgées
Enfants	1,25	1,97	1,16	1,3	0,74
Jeunes adultes	0,97	1,03	1,8	1	0,8
Adultes	2,16	2,22	2,3	2,3	2,2
Personnes âgées	0,4	0,26	0,38	0,4	1,3
Taille	4,82	5,48	5,6	4,96	5,1
<b>Proportion (en %)</b>					
Enfants	23,7	37	19	25	11
Personnes âgées	11,2	4	7	8	34
Proportion jeunes adultes	18				
Proportion adultes	47				

\*Lecture : En moyenne, un enfant cohabite avec 0,97 enfants, 1,03 jeunes adultes, 2,22 adultes et 0,26 personnes âgées, dans un ménage de 5,48 personnes avec une proportion de 37% d'enfants et 4% de personnes âgées.

Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006

**Annexe 5.9bis : Composition des ménages par catégorie d'âge et type de ménage**

	Ensemble	Ménage sans personne âgée			Ménage avec personne âgée		
		Avec enfants	Sans enfants	Total	Avec enfants	Sans enfants	Total
<b>Nombre</b>							
Enfants	1,25	2,01	-	1,5	1,8	-	0,74
Jeunes adultes	0,97	1	1,1	1	1,1	0,68	0,8
Adultes	2,16	2,11	2,2	2,13	2,6	1,97	2,2
Personnes âgées	0,4	-	-	-	1,2	1,36	1,3
Taille	4,82	5,14	3,3	4,7	6,7	4	5,11
<b>Proportion</b>							
Enfants	23,7	40	-	30	28	-	11
Jeunes adultes	18,1	17	29	14	15	14	20
Adultes	47	43	71	41	37	43	50
Personnes âgées	11,2	-	-	-	20	43	34

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.9ter : Composition des ménages par catégorie d'âge et type de ménage (détails)**

	Ensemble	Ménages sans personne âgée	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
<b>Nombre</b>						
Enfants	1,25	1,5	-	-	1,4	0,6
Jeunes adultes	0,97	1	-	-	1,1	0,8
Adultes	2,16	2,1	-	-	2,7	2,3
Personnes âgées	0,4	-	1	2,13	0,2	0,3
Taille	4,82	4,7	1	2,13	6,5	5
<b>Proportion</b>						
Enfants	23,7	30	-	-	21	9
Jeunes adultes	18,1	14	-	-	16	15
Adultes	47	41	-	-	42	45
Personnes âgées	11,2	-	100	100	21	31

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.10 : Statut d'occupation du chef du ménage en fonction du type de ménage**

	Ensemble	Ménages sans personne âgée	Personne âgée isolée	Ménage de personnes âgées	Cohabitation 3 ou 4 générations	Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)
<b>Nombre</b>						
Occupation du chef du ménage (en %)						
<b>Actif</b>						
Salarié	<b>46</b>	<b>59,6</b>	8,8	5,5	<b>34,2</b>	15,4
Indépendant	17,4	18,4	10,5	10,9	21	13,6
Employeur	2,5	2,9			2,5	1,4
Aide familiale	0,2	0,2				0,1
<b>Inactif</b>						
Retraité	12,4	4,9	7	<b>43,6</b>	17,4	<b>31,7</b>
Personne âgée sans revenu	8,2	-	<b>59,7</b>	32,7	13,5	26,3
Rentier	0,7	0,2	0	3,6	2	1,6
Chômeur	0,2	0,1	-			0,3
Femme au foyer	7,1	9,7	-		4,8	1,2
Infirmes/malade	3,7	2,1	14	3,6	3,6	7,9
Elève/étudiant	0,2	0,3				
Autre	1,3					
Age chef du ménage (médiane)	50	46	70	73	55	67
Observations	4266	2847	57	55	357	950

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.10bis : Statut d'occupation du chef du ménage en fonction de l'âge du chef du ménage**

	Cohabitation 3 ou 4 générations		Cohabitation personnes âgées et non âgées (1 ou 2 générations)	
	CM>=60	<60	CM>=60	<60
Occupation du chef du ménage (en %)				
<b>Actif</b>				
Salarié	7,5	<b>53</b>	11,9	<b>56</b>
Indépendant	13,6	<b>26</b>	13,3	17,3
Employeur	2	2,9	1,4	1,3
Aide familiale	0	0	0,1	0
<b>Inactif</b>				
Retraité	<b>34</b>	5,7	<b>34</b>	4
Personne âgée sans revenu	<b>33</b>	-	<b>28,6</b>	-
Rentier	2	1,9	1,7	0
Chômeur	0	0	0	4
Femme au foyer	0	8,1	0	14,7
Infirmes/malade	7,5	1	8,5	1,3
Elève/étudiant	0	0	0	0
Autre	0,7	1,4	0,6	0
Age chef du ménage (médiane)	68	47	68	42
Observations	147	210	875	75

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

**Annexe 5.10ter : Statut d'occupation en fonction du type et du niveau de vie du ménage**

Occupation du chef du ménage (en %)	Ensemble		Avec personne âgée		Personne âgée est chef de ménage		Personne âgée n'est pas chef de ménage	
	Sous le seuil de pauvreté	Sous le seuil de pauvreté	Sous le seuil de pauvreté	Sous le seuil de pauvreté				
<b>Actif</b>								
Salarié	<b>48,2</b>	<b>45,8</b>	23,6	18,5	16,4	9,6	<b>51,9</b>	<b>54,1</b>
Indépendant	19,3	17	18,9	14,4	16,4	12,3	<b>28,9</b>	<b>22,8</b>
Employeur	0	2,97	0	1,9	0	1,6	0	3
Aide familiale	0,14	0,17	0,4	0	0,5	0	0	0
<b>Inactif</b>								
Retraité	6,8	13,6	15,1	<b>30,3</b>	18,4	<b>36,5</b>	1,9	6
Personne âgée sans revenu	11,1	7,6	<b>31,7</b>	23,1	<b>39,6</b>	28,9	-	-
Rentier	0,3	0,8	0,8	1,9	0,5	2	1,9	1,3
Chômeur	0,1	0,1	-	-	-	-	0	1,3
Femme au foyer	7,6	7	-	-	-	-	11,5	9,4
Infirmes/malade	4,9	3,4	6,6	7	7,7	8,5	1,9	0,9
Elève/étudiant	0,1	0,2	-	-	-	-	0	0,9
Autre	1,4	0,4	0,8	0,7	0,5	0,5	1,9	1,3
Observations	736	3530	259	1160	207	927	52	233

*Source : calculs de l'auteur à partir de l'ENVM, 2006*

## BIBLIOGRAPHIE

**Alatas V., Banerjee A., Hanna R., Olken B., Tobias J., (2013a)**, “Involving communities in identifying the poor”, *J-Pal Policy Briefcase*

**Alatas V., Banerjee A., Hanna R., Olken B., Purnamasari R., Wai-Poi M., (2013b)**, “Self-targeting: evidence from a field experiment in Indonesia”, *Working paper, MIT*

**Ardington E., Lund F., (1995)**, “Pensions and development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development” *Development Southern Africa*

**Arenas A., Benavides P., Gonzalez L., Castillo J.-L., (2008)**, “La reforma previsional chilena: Proyecciones fiscales 2009-2025”, *Estudios de Finanzas Públicas, Budget Office, Finance Ministry of Chile*

**Ashraf N., Karlan D., Yin W., (2006)**, “Tying odysseus to the mast: evidence from a commitment savings product in the Philippines”, *Quarterly Journal of Economics*, 121 (2), p.635-672

**Banerjee A., Duflo E., (2007)**, « The Economic Lives of the Poor », *Journal of Economic Perspectives*, 21(1): 141-168

**Banerjee A., Duflo E., Chattopadhyay R., Shapiro J., (2007)**, “Targeting Efficiency: How well can we identify the poor?”, *Institute for Financial Management and Research Centre for Micro Finance Working Paper Series No. 21* **Banerjee A., Duflo E., (2012)**, “Repenser la pauvreté”, *Seuil*

**Banerjee A., Meng X., Qian N., (2010)**, “Fertility and savings: micro-evidence for the life-cycle hypothesis from family planning in China”, working paper

**Banque mondiale, (2012)**, « Ciblage et protection sociale, Note d’orientation stratégique », *Groupe secteurs sociaux, Moyen-Orient et Afrique du Nord*

**Barrientos A., (2003)**, “What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa”

**Barrientos A., (2006)**, “Poverty Reduction: The missing piece of pension reform in Latin America”, *Social Policy and Administration vol.40, n°4, 369-384*

**Barrientos A., (2006)**, “New strategies for old-age income security in low income countries”, *Technical report (12) International social security association*

**Barrientos A., Gorman M., and Heslop A., (2003)**, “Old Age Poverty in developing countries: contributions and dependence in later life”, *World Development*, 33(3), pp.555-570

**Bertranou F., Solorio C., van Ginneken W., (2002)**, “Pensiones no-contributivas y asistenciales. Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica y Uruguay, *Santiago, ILO*

**Bourguignon F., Fields G., (1990)**, “Poverty measures and anti-poverty policy”, *Recherches Economiques de Louvain*, 56 (3-4):409-427

**Bourguignon F., Cicowiez M., Dethier J.J., Gasparini L., Pestieau P., (2004)**, « What impact would a minimum pension have on old age poverty ? Evidence from Latin America », *paper presented at the conference on keeping the promise of old-age security, June 23-24, Bogota – Colombia*

**Buchmann C., (2000)**, “Family Structure, Parental Perceptions, and Child Labor in Kenya: What Factors Determine Who Is Enrolled in School”., *Duke University*

**Carvalho Filho, I.E., (2001)**, “Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform”, *Boston University – Department of Economics*

**Case A., Deaton A., (1998)**, "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa" *Economic Journal, Royal Economic Society*, vol. 108(450), pages 1330-61, September.

**Coady D., Grosh M., Hoddinott J., (2004)**, “Targeting Outcomes Redux”, *The World Bank Research Observer*, vol. 19, no. 1,

**Da Costa R., de Laiglesia JR., Martinez E., Melguiza A., (2011)**, « The economy of the possible: pensions and informality in Latin America », *OECD Working paper n°295*

**Dethier J.-J., Pestieau P., Ali R., (2011)**, “The impact of a minimum pension on old age poverty and its budgetary cost. Evidence from Latin America”, *Revista de Economia del Rosario*, Vol.14, N°2, 37-65

**Dkhissi I., (2012)**, « Niveau de vie de la population âgée au Maroc : essai de construction d’une échelle d’équivalence avec personnes âgées », *Thèse de Doctorat, Université de Caen Basse-Normandie et Université Mohammed V de Rabat*

**Duflo E. (2003)**, “Grandmothers and Granddaughters : Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa”, *The World Bank Economic Review*, vol.17, n°1

**Duflo E., Kremer M., Robinson J., (2009)**, “Nudging farmers to use fertilizer: theory and experimental evidence”, *NBER Working Paper No. 15131*

**Dupas P., Robinson J., (2010),** “Saving constraints and microenterprise development: evidence from a field experiment in Kenya”, *NBER Working Paper No. 14693*

**Dupuis J.-M., El Moudden C., Hammouda N.E., Petron A., Ben Braham M., Dkhissi I., (2011),** “L’impact des systèmes de retraite sur le niveau de vie des personnes âgées au Maghreb », *Economie et Statistiques n°441-442*

**Faye O., (2010),** « Basic pensions and poverty reduction in subsaharan Africa », *The WDA-HSG Discussion Paper Series on Demographic Issues, No. 2010/2*

**CERED – Centre d’Etudes et de Recherche Démographique, (2006),** « Les personnes âgées au Maroc : Profil, santé et rapports sociaux », *HCP*

**Holzmann R., Robalino D., Takayama N., (2009),** “Closing the coverage gap”, *The World Bank*

**Hu Y., Stewart F., (2009),** “Pension Coverage and. Informal Sector Workers: International Experiences”, *OECD Working Papers on Insurance and Private*

**Levy S., (2008),** “Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico”, *Brookings Institution Press, Washington, DC*

**Lund F., Noble M., Barnes H., Wright G., (2009),** “Is there a rationale for conditional cash transfers for children in South Africa?”, *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa Number 70, 2009*

**MacKellar, Landis, (2009),** “Pension systems for the informal sector in Asia”, *Social Protection Discussion Paper no SP 0903, The World Bank.*

**Melguizo A., Muñoz A., Tuesta D., Vial J., (2009),** « Pension Reform and Fiscal Policy: Some Lessons from Chile », in *D. Franco (ed.), Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*

**OCDE, (2011),** “Old-Age Income Poverty”, in *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing*

**Pages, C. (2010),** “The age of productivity. Transforming economies from the bottom up”, *Inter-American Development Bank and Palgrave Macmillan, New York, NY*

**Posel D., Fairburn J.A., Lund F., (2006),** “Labour migration and households: A reconsideration of the effects of the social pension on labour supply in South Africa”, *Economic Modelling, 23(5), 836-853*

**Robalino D., (2005)**, “Pensions in Middle East and North Africa. Time for Change”, *The World Bank*

**Ruthbah U., (2007)**, “Are children substitutes for assets: evidence from rural Bangladesh”, *Thèse de doctorat, MIT*

**Schwarz A., (2003)**, “Old Age Security and Social Pensions”, *The World Bank*

**Sen, A.K., (1995)**, “The political economy of targeting”, in *Van de Walle and Nead (eds.), (1995), Public Spending and the Poor: Theory and Evidence, Johns Hopkins University Press*

**Subbarao K., Kakwani N., (2005)**, “Aging and poverty in Africa and the role of social pensions”, *Social Protection Discussion Paper Series N° 521, The World Bank*

**The World Bank (1994)**, « Averting Old-Age crisis: policies to protect the old and promote growth », *Policy Research Report, the World Bank*

**Willmore L., (2001)**, “Universal Pensions in Low-Income Countries”, *mimeo, Washington D.C.: Department for Economics and Social Affairs, United Nations*

# Conclusion générale

*« L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales  
œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition  
pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens  
aux conditions leur permettant de jouir des droits à la protection sociale,  
à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat ».*  
Article 31, Constitution du 1<sup>er</sup> Juillet 2011

La nouvelle Constitution adoptée en 2011 reconnaît en ces termes le droit à la protection sociale et le devoir de l'Etat d'œuvrer, avec une obligation de moyens, dans le sens d'un égal accès de tous à la protection sociale. C'est la première fois que la protection sociale est inscrite dans la constitution et c'est le résultat d'un processus politique et d'un dialogue social qui commence à la toute fin des années 90. La prise de conscience de l'importance des politiques sociales est liée au changement de pouvoir avec la victoire électorale de la Gauche en 1998 et le changement de règne l'année suivante. Les dépenses sociales augmentent et sont allouées en priorité à l'amélioration du sort des populations les plus défavorisées. Le dialogue avec les syndicats se renforce au cours des années 2000 et l'Etat est plus attentif aux mobilisations sociales. Les soulèvements de l'année 2011 dans le « monde arabe » sont marqués par l'importance des revendications de justice sociale. Ces évènements ont alors un écho particulier au Maroc qui s'engage, une année plus tard, à œuvrer dans le sens de la mise en place du « socle de protection sociale ». Conformément à la recommandation de l'OIT, tout pays doit se doter d'une couverture de santé universelle et d'un filet de sécurité pour les plus pauvres. La création d'un régime d'assistance médicale pour les plus pauvres, décidée en 2008 et mise en œuvre en 2012, va dans ce sens. Pour atteindre l'objectif d'une protection sociale efficace, il faut que la réforme du système de retraite comporte également des mesures d'extension de la couverture au reste de la population et qu'elle veille à améliorer le système en termes de sécurité fournie aux retraités.

Au début de son processus de réflexion et de débat pour la réforme de son système de retraite, le Maroc bénéficiait de l'appui de la Banque mondiale qui l'encourageait à passer à un système à plusieurs piliers en réduisant progressivement la part de la répartition dans le financement des retraites au profit de la capitalisation.

Selon les travaux de la Banque mondiale et une partie de la littérature économique, il existerait un effet positif du passage à la capitalisation sur le rendement des systèmes de retraite et sur la formalisation du marché du travail. Ces relations ont été confortées dans un premier temps par l'expérience du Chili où la décennie qui suit la réforme est marquée par des taux de rendement élevés des fonds de pension et un recul de l'emploi informel. Mais la transposition de cette même réforme à d'autres pays en développement est un échec. Le passage à la capitalisation ne permet pas le recul de l'emploi informel, la durée des carrières dans l'emploi formel sont insuffisantes et ne permettent pas aux affiliés d'accumuler un capital suffisant pour que leur revenu, une fois la retraite liquidée, les protège du dénuement.

La Banque mondiale considérait que les difficultés financières rencontrées par les systèmes de retraite des PED étaient inhérentes au mode de gestion public par répartition, supposé plus sensible aux évolutions démographiques et confronté au risque politique. Pourtant, les régimes publics par répartition des pays développés, en dépit d'une situation démographique plus défavorable, fonctionnent et assurent aux retraités un niveau de vie suffisant. La réalité c'est que les régimes par répartition des PED étaient mal gérés et la hausse de l'emploi informel a accéléré la dégradation de leur situation démographique. Une politique adaptée de formalisation de l'emploi et des réformes paramétriques et structurelles de la répartition auraient permis, comme pour les pays développés, de retrouver l'équilibre sans abandonner un mode de financement qui repose sur la solidarité intergénérationnelle. La Banque a ainsi encouragé l'abandon des systèmes en place en comparant les résultats d'un fonctionnement par répartition mal géré aux effets théoriques escomptés de la capitalisation.

L'approche dogmatique sans tenir compte des spécificités de chaque pays a par ailleurs contribué à l'échec de ces réformes. Chaque PED a un marché du travail avec des caractéristiques spécifiques qu'il faut préalablement analyser pour comprendre les causes de l'emploi informel et les trajectoires de carrière. Chaque pays a un mode de gouvernance et des institutions de régulation qui lui sont propres. Au moment de la réforme, tous les PED ne sont pas au même stade de développement des marchés financiers.

Le Maroc s'est finalement écarté de l'approche normative de la Banque mondiale après la crise financière de 2007-2008. La stratégie à plusieurs piliers a été abandonnée et le maintien du fonctionnement par répartition fait consensus parmi les parties prenantes à l'élaboration de la réforme. Ce changement a été principalement motivé par le coût de transition qu'impliquait le passage à la capitalisation. Mais cette option de réforme a également été décrédibilisée par la crise financière et ses effets sur l'épargne des affiliés et sur le niveau des pensions des retraités des régimes fonctionnant par capitalisation. Le choix s'est porté sur la conduite de deux réformes successives. La première, paramétrique, vise à restaurer l'équilibre et la deuxième, structurelle, a pour but d'unifier les régimes.

Mais ces réformes sont insuffisantes. Ce travail de thèse a démontré que le système actuel ne répondait pas correctement aux deux objectifs de lutte contre la pauvreté des personnes âgées et de remplacement du revenu d'activité. Une série de recommandations pour la réforme du système et pour l'extension de la couverture s'en dégage.

Le premier changement à opérer est celui de l'approche adoptée par l'Etat dans sa gestion de la question des retraites. L'analyse et le débat ne doivent pas être cantonnés à l'équilibre actuariel et comptable entre cotisations et prestations, aux dates de premier déficit et d'épuisement des réserves. La prise de décision doit également prendre en considération la situation des retraités, la situation des personnes âgées et être attentive à ce qui se passe sur le marché du travail. Les acteurs du processus de réforme analysent le système comme étant généreux dans un pays qui vieillit alors qu'il s'agit plutôt d'un système mal calibré dans un pays qui a un problème d'emploi. La part de l'emploi public dans l'emploi formel total est en baisse et laisse progressivement place à un emploi privé, largement informel, avec des mécanismes de protection peu efficaces. En l'absence de filet de sécurité, cette évolution risque de voir basculer de plus en plus de personnes âgées dans la pauvreté.

Le Maroc devrait viser une réforme de son système de retraite beaucoup plus ambitieuse et inclusive que celle actuellement en discussion. Il faudrait mettre en place un système à 3 piliers, avec un pilier d'assistance financé par l'impôt ciblant les personnes âgées les plus pauvres ; un régime contributif obligatoire par répartition et à prestations définies et un pilier de retraite supplémentaire facultatif. Le régime contributif doit assurer aux salariés les plus modestes un taux de remplacement correct et un moindre taux de remplacement aux plus haut

revenus qui peuvent par ailleurs souscrire à des plans d'épargne ou à des régimes supplémentaires. Les mécanismes de revalorisation doivent garantir aux retraités, la sécurité du revenu.

La lutte contre la sous-déclaration et la fraude sociale doit aussi être un objectif prioritaire, d'autant plus que la population est jeune. La lutte pour la formalisation de l'emploi doit être une priorité de la stratégie de développement. Avec une base de cotisants plus large et le fonctionnement par répartition, le système garantirait rapidement une protection suffisante à un plus grand nombre de retraités.

Notre travail devra être complété par d'autres recherches.

Dans le cadre de l'étude du niveau de pension des affiliés, il serait intéressant de travailler sur des bases de données complètes pour comprendre les trajectoires de carrières des affiliés notamment ceux dont les carrières sont courtes et discontinues.

Dans le cadre de l'extension de la couverture aux travailleurs informels, nous pourrions travailler sur les régimes spécifiques qui peuvent être créés pour les indépendants et les mécanismes d'incitations et de sanctions à mettre en place.

Enfin, dans le cadre de l'extension de la couverture aux personnes âgées, nous pourrions évaluer la stratégie de ciblage des ménages les plus pauvres mises en œuvre depuis la création du régime d'assistance médicale. Cela permettrait d'en tirer les leçons pour la mise en place la plus efficace possible d'une pension de solidarité.



## **La réforme des systèmes de retraite dans les pays en développement et l'extension de la couverture à l'emploi informel – Application au Maroc**

### **Résumé :**

Cette thèse porte sur les réformes des systèmes de retraite dans les pays en développement et s'articule autour de deux axes : l'efficacité des systèmes en place pour assurer aux affiliés un niveau de revenu suffisant à la retraite ; et l'extension de la couverture aux travailleurs informels et aux personnes âgées non couvertes. Nous faisons d'abord une étude de 7 cas de pays d'Amérique latine ayant mené des réformes de passage de la répartition à la capitalisation. Elle montre que les effets observés s'écartent de l'impact escompté en ce qui concerne le niveau des retraites obtenu et la formalisation de l'emploi. Nous considérons ensuite le cas du Maroc et le processus de réforme en cours. En nous appuyant sur les données démographiques et financières des régimes, nous analysons la capacité actuelle et future du système à garantir aux retraités un niveau de revenu proche de celui des actifs. Nous montrons notamment que la réforme actuellement envisagée est insuffisante. Nous effectuons enfin, à partir de données microéconomiques marocaines, deux études empiriques sur la question de l'extension de la couverture retraite. La première vise à mesurer l'emploi informel et à identifier ses caractéristiques et ses déterminants. Les résultats indiquent que les trois quarts des travailleurs hors secteur agricole ne sont pas affiliés au système de sécurité sociale et que cet emploi informel est largement subi et non le résultat d'un comportement d'évasion. La deuxième étudie la question de la pauvreté des personnes âgées et l'opportunité de créer une pension de solidarité. Les résultats montrent que les ménages où vivent les personnes âgées sont plus pauvres que les autres, que la cohabitation intergénérationnelle est forte et que la création d'une pension minimale permettrait de sortir un grand nombre de ménages de la pauvreté pour un coût inférieur à 0,5% du PIB.

*Mots-clés : Réforme des retraites, extension de la couverture, emploi informel, pauvreté des personnes âgées*

## **Pension reform in developing countries and the extension of coverage to informal workers**

### **The case of Morocco**

#### **Abstract:**

This thesis investigates pension reforms in developing countries, their ability to provide retirees with a decent income, and the issue of extending their coverage to the entire population, including informal workers.

The first two chapters assess the transition from pay-as-you-go to fully funded or multipillar schemes. A case study based on macro-data and pension funds data from 7 Latin American countries show that such reforms had very low effect on coverage rates and labour formalization and did not succeed in protecting people from old-age poverty. The third chapter describes the Moroccan pension system and shows that the reform currently in discussion is not sufficient either to achieve this goal. The last two chapters are empirical studies based on Moroccan labour force survey and household survey data. The first one draws a complete panorama of the non-contributing share of the population and estimates the probability of informal employment depending on both individual and professional characteristics. The second one studies the economic lives of the elderly. Overall results confirm that the informal labour market is heterogeneous and that most informal jobs are involuntary, not a choice made by workers to avoid paying taxes and social security contributions. It also appears that households that include aged members are poorer, the intergenerational cohabitation is high and therefore, creating a solidarity pension will help alleviate poverty at a cost not exceeding 0.5% of GDP.

*Keywords: Pension reform, extending coverage, informal employment, old-age poverty*