

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projets de lois relatives au régime des pensions civiles

Projet de loi n° 71.14 pour amender et compléter la loi n° 011.71 du 12 Kaada 1391 (30 décembre 1971) instituant le Régime des pensions civiles et le Projet de loi n° 72.14 pour amender et compléter la loi n° 012.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge de départ à la retraite des affiliés au régime des pensions civiles.

Saisine n° 10 /2014

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Projets de lois relatives au régime des pensions civiles

Projet de loi n° 71.14 pour amender et compléter la loi n° 011.71 du 12 Kaada 1391 (30 décembre 1971) instituant le Régime des pensions civiles et le Projet de loi n° 72.14 pour amender et compléter la loi n° 012.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge de départ à la retraite des affiliés au régime des pensions civiles.

Sommaire

Synthèse.....	7
Introduction	16
Objet de la saisine	16
Les systèmes de retraite : Une problématique universelle.....	17
Approche méthodologique adoptée par le CESE et objectifs de l’avis	19
Approche générale	19
Objectifs de l’avis du CESE.....	20
Méthodologie de travail.....	21
Éléments d’appréciation et conclusions des travaux d’analyse du CESE.....	22
Sur le cadre général de la réforme globale des systèmes de retraite	22
Sur la situation des régimes de retraite	23
Lecture critique des deux projets de lois proposés par le gouvernement.....	25
Fondements pour l’élaboration de l’avis du CESE	27
Recommandations du CESE	29
Recommandations relatives au cadre global de la réforme.....	30
Recommandations relatives aux mesures d’urgence spécifiques au régime des pensions civiles (à court et très court terme)	31
Recommandations relatives aux mesures parallèles spécifiques aux autres régimes de retraite à court terme	33
Recommandations relatives aux mesures d’accompagnement.....	34
Annexes.....	35
Annexe 1 – Synthèse des éléments d’analyse de la situation générale du système de retraite au Maroc et du régime des pensions civiles	35
Annexe 2 – Illustration de l’impact des recommandations du CESE relatives aux mesures d’urgence spécifiques au régime des pensions civiles (à court et très court terme)	44
Annexe 3 – Illustration de l’impact des recommandations du CESE relatives aux mesures parallèles spécifiques aux autres régimes de retraite à court terme.....	46
Annexe 4 – Références bibliographiques	48
Annexe 5 – Liste des acteurs auditionnés	49
Annexe 6 – Copie du compte rendu des conclusions de la réunion de la commission nationale tenue le 30 janvier 2014	50

Synthèse

Le Conseil Economique, Social et Environnemental a été saisi le 1^{er} août 2014 par le Chef du Gouvernement, afin qu'il émette un avis sur les projets de loi suivants :

- Projet de loi n° 71.14 pour amender et compléter la loi n° 011.71 du 12 Kaada 1391 (30 décembre 1971) instituant le Régime des pensions civiles
- Projet de loi n° 72.14 pour amender et compléter la loi n° 012.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge de départ à la retraite des affiliés au régime des pensions civiles

Conformément aux articles 2 et 7 de la loi organique n° 128.12 relative au Conseil portant sur l'organisation et à son fonctionnement, le Bureau du Conseil a confié cette saisine à une commission ad-hoc qu'il a créée pour l'élaboration de l'avis du Conseil sur lesdits projets de loi.

Lors de la session extraordinaire tenue le jeudi 30 octobre 2014, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à la majorité le présent avis.

Les deux projets de lois, objet de la saisine, portent sur les mesures jugées urgentes par le gouvernement pour une réforme paramétrique relative au régime des pensions civiles géré par la Caisse Marocaine des Retraites. Elles visent à prolonger l'échéance du déficit de ce régime d'une période d'une dizaine d'années et de réduire son déficit implicite.

Les principaux éléments de cette réforme paramétrique préconisée par les deux projets de lois peuvent être résumés comme suit :

- Relever l'âge de départ à la retraite à 62 ans à compter du 1^{er} juillet 2015, et l'étendre progressivement de six mois chaque année à partir de 2016 pour atteindre 65 années à l'horizon de 2021, avec la possibilité de bénéficier (avant l'âge de la retraite) de la pension complète après 41 ans d'affiliation au régime sans application des opérations de retenue ;
- Augmenter la contribution de l'Etat et des affiliés, chacun de deux points en 2015 et de deux points additionnels en 2016, portant ainsi la cotisation de 20% à 28% partagée à parts égales entre l'Etat employeur et les fonctionnaires affiliés : soit un taux de cotisation pour chacune des deux parties passant de 10% à 12%, sur la période entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2015, ensuite à 14% à compter du 1^{er} janvier 2016.
- Adopter, progressivement sur une période de 4 ans, le salaire moyen sur les huit dernières années de service effectif (96 mois) à date du départ en retraite comme base pour le calcul de la pension, au lieu du dernier salaire perçu avant le départ en retraite ;
- Baisser le ratio d'annuité pour le calcul des pensions de 2,5% à 2% pour tous les droits qui seront acquis à compter du 1^{er} janvier 2015, tout en maintenant un ratio de 2,5% pour tous les « droits acquis »¹ avant cette date.

A souligner, que les mesures préconisées par le gouvernement dans le cadre de ce projet de réforme ne concernent que les actifs affiliés au régime et futurs bénéficiaires à compter de la date proposée d'entrée en vigueur de ces mesures, et n'auront aucun impact sur les prestations servies aux pensionnaires actuels.

1 - Par « droits acquis », il est entendu les droits créés pendant la durée de travail avant la date d'entrée en vigueur de toute réforme ou changement des règles et/ou paramètres du mode d'acquisition des droits et de liquidation des prestations.

Référentiel et objectifs de l'avis du CESE

Compte tenu de l'importance sociale et économique du secteur de la retraite, et de sa dimension sociétale et intergénérationnelle, de sa contribution à la constitution de l'épargne nationale long terme et son rôle structurant dans le financement de l'économie, le CESE s'est appuyé pour l'élaboration de son avis sur un référentiel construit à partir:

- Des orientations de la loi fondamentale du pays : la Constitution de 2011 ;
- Des principes et droits inscrits dans le référentiel de la Charte sociale réalisée et adoptée par le CESE en novembre 2011, et des recommandations formulées par le Conseil à cet égard ;
- Des principes directeurs et objectifs de la réforme globale du système de la retraite, ayant fait l'objet de consensus entre les différents acteurs économiques, sociaux et institutionnels, acquis dans le cadre des travaux, entamés depuis 2004, des commissions nationale et technique chargées de la réforme du secteur de la retraite au Maroc.
- De la vision du CESE en matière de politique de protection sociale, telle que traduite dans les différents rapports et avis réalisés par le Conseil, et de par ses recommandations à cet égard et en relation avec le système de retraite.

Partant de ce référentiel, l'avis du CESE vise à formuler, d'une part, (i) les appréciations du CESE sur les deux projets de loi proposés par le gouvernement dans le contexte de la situation générale des systèmes de retraites et celui du régime des pensions civiles en particulier, et d'autre part, (iii) les observations et recommandations du Conseil visant à améliorer ou compléter les mesures proposées.

Dans ce sens, l'analyse CESE s'est articulée autour des axes suivants :

- les enjeux sociaux liés à l'efficacité des systèmes de retraites et à l'amélioration du taux de couverture obligatoire, de son impact sur la lutte contre la pauvreté et les conditions de précarité pour les personnes âgées et leurs ayants droits, en ligne avec les exigences d'équité sociale et d'égalité des droits des citoyens, hommes et femmes, et toutes catégories confondues ;
- les enjeux économiques et institutionnels liés à la viabilité des systèmes de retraites et de leur pérennité financière, et de son impact sur les équilibres financiers des régimes et plus généralement sur les équilibres économiques nationaux ;
- les enjeux de durabilité et de soutenabilité des systèmes de retraites dans le cadre d'une vision d'équité inter et intra-générationnelle ;
- l'enjeu de modernisation des systèmes de retraites et de la bonne gouvernance du secteur ;
- la contrainte d'horizon de viabilité pour le régime des pensions civiles, et ce qui en découle comme contraintes d'urgence nécessaires pour en garantir la pérennité à très court terme dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme globale.

Partant de ce qui précède, les objectifs de l'avis du Conseil se déclinent comme suit :

- Prendre en compte l'état des systèmes de retraite au Maroc et des principaux dysfonctionnements des régimes en place, en particulier le régime des pensions civiles, sur la base des conclusions des travaux des commissions nationale et technique engagés depuis plusieurs années et à la lumière des rapports des autres institutions nationales, notamment celui de la Cour des Comptes, publié en 2013 ;
- Examiner les effets des mesures de réforme paramétriques préconisées par le gouvernement, telles qu'inscrites dans les deux projets de lois objets de la présente saisine, au vu de leurs implications économiques et sociales et sur les équilibres financiers du régime, ainsi que du degré de leur apport pour engager le processus de la réforme globale du secteur de la retraite ;

- Formuler des recommandations visant à améliorer et compléter les mesures proposées par le gouvernement, dans le sens de la contribution à la construction de la réforme globale dans le respect des objectifs de solidarité et d'équité sociale, d'équité inter et intra-générationnelle, de pérennité financière et de soutenabilité sur le long terme, et en tenant compte des impératifs de la réforme globale des systèmes de retraites dans un horizon de temps raisonnable et réaliste.

Fondements pour l'élaboration de l'avis du CESE

Tout en soulignant la prise de conscience générale de l'urgence de réformer le régime des pensions civiles, le Conseil Economique Social et Environnemental réitère:

- La nécessité d'inscrire toutes mesures dans **le cadre de l'approche de réforme globale des systèmes de retraite, en capitalisant sur tous les travaux réalisés** depuis 2003 à cet égard ;
- **L'importance du dialogue social** entre les partenaires sociaux et le gouvernement, comme **garant de l'adhésion et de la réussite de toute réforme**. Un dialogue responsable qui prend en considération les impacts sur l'ensemble des volets financier, économique et social. Les parties prenantes devant assurer à la réforme globale un aboutissement et une mise en œuvre dans un horizon viable et maîtrisé.

Partant de ce référentiel, le présent avis du CESE se fonde sur 8 principes majeurs :

1. La nécessité d'inscrire toute réforme **dans le cadre d'une approche globale du système de la retraite**, et plus largement dans la perspective de construire un système global de couverture sociale ;
2. **Les exigences de l'équité sociale** entre l'ensemble des citoyens, **des rééquilibrages en faveur des populations à faibles revenus, de partage équitable** de l'effort de contribution, et dans le respect des standards internationaux (répartition un tiers pour l'affilié / deux tiers pour l'Etat-employeur pour les régimes de base ; évoluer vers les niveaux des taux de remplacement pour chaque nature de régime ; ...)
3. **L'importance de l'institutionnalisation d'un dialogue social, engageant et responsable**, entre les partenaires sociaux et le gouvernement, garant de l'adhésion et de la réussite de toutes les réformes et la base des grands contrats sociaux ;
4. **La nécessité de veiller en permanence à la pérennité du système de retraite et de l'adéquation des régimes** au vu des évolutions financières, économiques, sociales et démographiques, dans le respect des principes de juste tarification, de gestion économique saine et la garantie d'un pilotage systémique ;
5. **L'évolution vers le respect du principe de juste tarification**, comme composante structurelle de la pérennité des régimes ;
6. **L'instauration des bases de gouvernance participative en veillant à la représentativité effective et légitime des représentants des acteurs économiques et sociaux** dans les organes d'orientation et de stratégie des régimes de retraite, avec **des règles transparentes de reddition des comptes** ;
7. **La nécessité de donner de la visibilité** aux différents acteurs économiques et sociaux **sur l'ensemble des aspects de déploiement et de mise en œuvre de la réforme globale** du système de retraite et de ses principales étapes, de manière à **créer un climat de confiance et à garantir l'engagement effectif des différentes parties prenantes** ;
8. **L'urgence soulignée par tous les acteurs**, d'engager une première étape de réforme notamment pour **le régime des pensions civiles**, sans perdre de vue **son apport à la dimension globale de la réforme** ;

Recommandations du CESE

L'élaboration du présent avis a fait l'objet d'un débat riche, constructif, et responsable, aussi bien au niveau des nombreuses séances de travail de la commission ad-hoc chargée du traitement de cette saisine, que dans le cadre des réunions du Bureau du Conseil, ainsi que lors de l'Assemblée Générale du 25 septembre 2014.

Tout au long des travaux du Conseil sur cette saisine et jusqu'à la finalisation du présent avis, deux points de vue se sont exprimés sur l'approche à adopter pour le traitement de cette saisine :

- Le premier point de vue préconise de focaliser l'avis du Conseil sur le cadre général de la réforme globale des systèmes de retraite en formulant des recommandations axées sur la dimension systémique, sans aborder les détails techniques de la structure paramétrique des régimes, lesquelles sont du ressort du dialogue social ;
- Le deuxième point de vue préconise de prendre en compte l'objet particulier de la saisine, à savoir la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, et de proposer un avis qui intègre des recommandations sur les aspects paramétriques de la réforme ; lesquelles propositions constitueraient une plateforme pour les négociations dans le cadre du dialogue social.

Partant de ce qui précède et conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi organique n° 128/12 relative au CESE, qui en définit les prérogatives, notamment :

« ... faciliter et renforcer la consultation et la coopération entre les partenaires économiques et sociaux et la contribuer à l'élaboration d'une Charte sociale »

Dans ce sens, le Conseil a orienté ses travaux pour émettre un avis responsable et indépendant et de formuler des recommandations constructives :

- En vue de contribuer au développement d'une vision structurée de la problématique du système de retraite dans notre pays, et à la mise en œuvre des réformes nécessaires des régimes de retraites qui soient applicables sur la durée, réalistes, justes et équilibrées, et ce au vu des enjeux de développement social et économique, de solidarité et d'équité sociale, et de préservation des intérêts des générations futures ;
- De nature à alimenter le débat sur le sujet de la réforme de retraite dans notre pays, et contribuer à faciliter la concertation entre les acteurs économiques et sociaux et le gouvernement à ce sujet, dans le cadre d'un dialogue social responsable et transparent ;

L'exploitation de la richesse des rapports et des travaux réalisés à ce sujet, complétée par l'approfondissement d'un certain nombre de scénarii, ont permis au CESE de disposer d'une analyse de la situation du système de retraite au Maroc en général, et du régime des pensions civiles en particulier. Sur cette base, le CESE apporte à travers le présent avis, sa contribution pour répondre à la situation d'urgence tout en aidant à réaliser une avancée concrète dans le sens de la réforme globale.

Dans ce sens, les propositions du CESE sont articulées autour de recommandations portant sur le cadre général de la réforme, des recommandations relatives aux mesures spécifiques aux régimes associées à des horizons très court, court et moyen termes, ainsi que des recommandations relatives à des mesures complémentaires d'accompagnement. Ces recommandations :

- sont motivées par l'ambition de créer d'emblée des conditions économiquement viables et socialement acceptables et par suite favorables à la réalisation non seulement de cette étape mais de la réforme dans sa globalité ;
- vont dans le sens de la réalisation d'un 1er niveau de convergence entre les régimes du secteur public, tout en tenant compte des contraintes de soutenabilité pour ces régimes à un horizon raisonnable ;

- ne se limitent pas aux mesures spécifiques au régime de la pension civile, et préconise d'introduire dès cette première étape de la réforme, des mesures concernant les régimes gérés par le RCAR ;
- se veulent réalistes, aptes à être appliquées à court terme, en cherchant à contribuer à minimiser les contraintes et à réduire les barrières à la convergence ;
- s'inscrivent dans le respect des principes d'équité, de solidarité et de justice sociale, particulièrement favorable aux faibles revenus.
- intègrent l'objectif d'une réforme globale qui ne peut se réaliser qu'à travers des étapes majeures, planifiées sur une durée maîtrisée;

Recommandations relatives au cadre global de la réforme

Les recommandations du CESE relatives au cadre global de la réforme sont construites dans la perspective de répondre à l'impératif d'intégrer la réforme du système de la retraite dans un cadre plus global de couverture de protection et de prévoyance sociale.

Bien que cette orientation s'inscrive dans un horizon moyen terme, elle devrait guider et assurer l'articulation de la conception de la réforme du système de retraite dans le cadre d'un ensemble encore plus global, cohérent et soutenable qui :

- Intègre systématiquement les dimensions de justice sociales, d'équité pour les droits et les obligations, de solidarité inter et intra-générationnelle au vu des objectifs d'inclusion et de cohésion sociale durable, de gestion économique saine, et de bonne gouvernance, en tenant compte des mutations sociales, économiques et démographiques ;
- Prend en considération les capacités de financement des employeurs (enjeux de compétitivité) et de la capacité de contribution des affiliés (enjeux de préservation du pouvoir d'achat) ;
- Tient compte des objectifs d'assurer à tout citoyen des seuils minimaux de revenu et de couverture, et des mécanismes adéquats à mettre en place pour l'ajustement et la revalorisation des dits seuils en fonction des évolutions sociales et économiques du pays et des contraintes de mobilisation des capacités de leur financement ;
- De par le nouvel horizon de viabilité qui découlerait de l'application des recommandations du CESE et qui resterait limité (notamment pour le régime des pensions civiles), la présente étape de réforme doit nécessairement s'inscrire dans un processus où l'étape majeure suivante, est conçue pour rentrer en vigueur avant la fin des 5 années qui suivent.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit:

1. **Elaborer sur la base d'une approche participative et avec la contribution des parties prenantes, une loi-cadre dans un délai maîtrisé** en vue de l'introduire dans le circuit législatif à un horizon court terme (à l'horizon de juin 2015), et qui devrait :
 - **Reprendre les principes directeurs et le schéma cible de la réforme globale** du secteur de la retraite, conformément au consensus acquis entre les différents acteurs dans le cadre des travaux de la commission nationale ;
 - **Etablir un échéancier précis et engageant** pour les différentes parties, **pour la mise en œuvre des étapes majeures de la réforme globale** du système de retraites au Maroc ;
 - **Arrêter les mécanismes d'évaluation et de suivi** des résultats des mesures mises en place, dont celle de l'adhésion volontaire à une augmentation de l'âge au-delà du rythme défini par la loi (jusqu'à 65 ans), **et des décisions qui devraient en découler.**

- Institutionnaliser un dispositif de gouvernance et de pilotage du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme globale, et des mécanismes d'ajustement nécessaires, en capitalisant sur l'expérience de la commission nationale.
- 2. **Accélérer les travaux complémentaires d'études prévues par la commission nationale**, notamment celles relatives aux thématiques **spécifiques, notamment à la question de la pénibilité, des personnes en situations de handicap, et de l'élargissement de la couverture retraite** aux populations non couvertes ;
- 3. Dans le cadre des objectifs d'élargissement à moyen terme, de la couverture retraite aux populations non couvertes, et plus globalement l'élargissement de la couverture de protection et de prévoyance sociale :
 - adopter une approche globale et intégrée en matière de financement favorable à la consolidation des ressources et la rationalisation de leur allocation,
 - Inscrire les impératifs d'élargissement des sources de financement de la protection sociale par des ressources autres que les prélèvements sociaux : en approfondissant notamment les voies d'allocations dédiées d'une part de ressources fiscales, ou encore l'affectation d'une part des ressources rendues disponibles par la réforme de la caisse de compensation, ainsi que le fond de cohésion sociale (Cf. recommandations du rapport du CESE sur la fiscalité).
- 4. **Prévoir, par la force de la loi, des dispositifs de gouvernance et de pilotage des régimes de retraites pour veiller à leur pérennité et à leur adéquation** au vu des évolutions financières, économiques sociales et démographiques. Ces dispositifs de pilotage et de gouvernance devront être conçus de manière à répondre aux exigences suivantes :
 - Assurer un niveau de pilotage global de tous les régimes de retraite sur la base d'un référentiel prudentiel, afin de faciliter le pilotage systémique et garantir une veille permanente ;
 - Adopter une approche proactive de pilotage des risques (systémiques, financiers et institutionnels) pour tenir compte des évolutions démographiques, financières et sociales, et prévenir ainsi les risques de déséquilibres financiers et/ou d'aggravation des dettes implicites des régimes ;
 - Introduire l'obligation de suivi et de projections fiables et viables à long et très long terme (des durées allant au-delà de 40 ans) ;
 - Permettre une évaluation continue de la performance des outils de pilotage et de gestion des risques mis en place en vue de les actualiser et d'en améliorer l'efficacité.
- 5. **Instaurer les principes de gouvernance participative et de transparence** basée sur une ségrégation claire des prérogatives d'orientation stratégique et de pilotage de celles de gestion, en assurant la représentativité effective et légitime des représentants des acteurs économiques et sociaux dans les organes d'orientation, de pilotage des régimes et de définition et d'évaluation des politiques d'investissement de leurs réserves financières ;

Recommandations relatives aux mesures d'urgence spécifiques au régime des pensions civiles (à court et très court terme)

Les recommandations du CESE relatives aux mesures d'urgence spécifiques au régime des pensions civiles sont construites eu égard au principe que toute mesure doit s'inscrire dans le cadre de la réforme globale des systèmes de retraite, en cohérence et dans la continuité des consensus acquis dans le cadre des travaux de la commission nationale chargée de la réforme du secteur de la retraite, entamés depuis 2004.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit :

6. En relation avec l'âge de départ à la retraite; considérer l'obligation de prolonger la durée de contribution dans le respect des principes de solidarité et des impératifs d'urgence pour le régime des pensions civiles, et ce en veillant à :

- **Adopter une approche progressive** (étalée sur un horizon allant de 8 à 10 ans pour atteindre l'âge limite cible), en prêtant attention à son impact, d'une part sur le régime et d'autre part sur les générations d'employés dont le départ à la retraite est prévu courant des premières années de la réforme. A cet égard, il est proposé de retenir :
 - dans l'immédiat, **un rythme atténué à raison de 6 mois par an pendant les 6 premières années (63 ans en 2020).**
 - **ouvrir et garantir la possibilité** à ceux qui en font la demande, d'anticiper sur cette progressivité et de confirmer à partir de l'entrée en vigueur de la réforme, **l'option de départ à la retraite à un âge pouvant aller jusqu'à 65 ans.**
 - **évaluer l'effet de l'adhésion volontaire**, au bout de 2 à 3 ans et en mesurer l'impact sur la viabilité du régime, pour permettre aux parties prenantes de prendre le cas échéant, les décisions qui s'imposent notamment de porter l'âge à 65 ans sur une période additionnelle de 1 à 2 ans (2021-2022).
- **Amender l'article 7 du décret n° 2-95-749**, en application de la loi n°43.95 relative à la réorganisation de la Caisse Marocaine des Retraites, **en fixant le minimum des réserves réglementaires à 5 fois la moyenne des prestations des 3 dernières années, au lieu de 2 fois**, tel que prévu dans les dispositions actuelles.
- **Accompagner cette mesure par l'introduction d'échelons supplémentaires dans la grille de la fonction publique**, qui soit attractive pour l'adhésion volontaire à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite (65 ans) en vue d'ouvrir aux fonctionnaires concernés, la possibilité de continuer à évoluer pendant la période d'activité additionnelle.

7. En relation avec la proposition d'augmenter entre 2015 et 2016, le taux de cotisation pour le porter de 20 à 28% : mettre à profit cette réforme pour construire les fondements des étapes futures et qui sont nécessaires à la mise en place du pôle public (schéma ciblé par la réforme globale).

En application du **principe de l'équitable répartition des efforts**, des standards internationaux (Bureau International du Travail pour les systèmes de base) et pour préparer la distinction dans un deuxième temps entre un régime de base et un régime complémentaire; qui évolueraient chacun selon ses propres spécificités, il est recommandé de :

- Procéder à la création de deux tranches dans la structure des contributions dans le régime des pensions civiles :
 - **Une 1^{ère} tranche de base avec un plafond** qui se situerait autour **de la moyenne ou la médiane des salaires** dans la fonction publique majorée de **15% à 30%** (soit entre 8.000 et 10.000 dirhams), laquelle tranche permettrait de couvrir une pension de base pour un taux de remplacement autour de 30% à 40%.

Le taux de cotisation pour cette 1^{ère} tranche de base, serait de **8% à 10%**, à répartir à raison d'un tiers 1/3 (soit environ 3%) pour l'employé et de deux tiers 2/3 (soit environ 6%) pour l'Etat-employeur.
 - **Une 2^{ème} tranche pour une complémentaire au 1^{er} dirham**, assurerait en cumulé la pension calculée sur la base des taux d'annuité et avec le principe des droits acquis jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la réforme.

Le complément du montant des 28% de cotisation, irait à cette 2^{ème} tranche et serait réparti à parts égales entre l'employé et l'Etat-employeur.

Ainsi, pour les salaires inférieurs au plafond, la cotisation globale des 28% serait répartie à raison de 12,5% pour l'employé, et de 15,5% pour l'Etat-employeur.

Etant précisé que ces deux tranches, les cotisations correspondantes, ainsi que leurs principes fondateurs, sont appelées à évoluer dans le cadre des futures étapes de la réforme, afin de constituer, à partir de la 1^{ère} tranche : un régime de base et de la 2^{ème} tranche : un régime complémentaire, les deux obligatoires.

A ces deux régimes obligatoires, se rajouterait un régime supplémentaire facultatif.

8. En relation avec la base de calcul des pensions, adopter le principe des huit « meilleures années » au lieu des huit « dernières années », en perspective de l'harmonisation des principes de fonctionnement et de la terminologie, qui seraient à retenir pour l'ensemble des régimes des pôles public et privé ;

Recommandations relatives aux mesures parallèles spécifiques aux autres régimes de retraite à court terme

Les recommandations du CESE proposées pour les régimes autres que celui du régime des pensions civiles, sont structurées par régime mais tiennent compte de la nécessaire articulation pour favoriser la convergence des régimes en perspective de la mise en œuvre de la réforme globale autour du schéma cible des deux pôles public et privé.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit :

9. Pour le Régime Général du RCAR, mettre à profit la présente étape de réforme pour préparer les étapes suivantes nécessaires à la mise en place du pôle public, et ce en opérant une première avancée dans la réforme des régimes relevant du RCAR :

- Adopter comme base de calcul de l'assiette de liquidation de la pension, la moyenne des 10 meilleures années au lieu de la moyenne valorisée sur toute la carrière ; cette mesure est à accompagner par un taux de valorisation selon un mode dégressif qui serait favorable aux plus bas revenus (ex : 3% pour la première partie du salaire ; 2,75% ; 2% et 0% pour la partie du salaire au-delà du plafond).
- Généraliser le régime complémentaire en l'appliquant dès le 1^{er} dirham, en vue d'en faire bénéficier tous les affiliés, en particulier ceux à revenus modestes. Cette mesure devrait être accompagnée par :
 - un nouveau plafond qui se situerait autour de la moyenne ou la médiane des salaires dans la fonction publique majorée de 15% à 30%, soit entre 8.000 et 10.000 dirhams (perspective rapprochement des régimes pôle public) ;
 - augmenter la cotisation au régime complémentaire de 2 points répartis à part égale entre l'employeur et l'employé (en la portant de 6% à 8%) ;
 - un 2^{ème} plafond à appliquer au régime complémentaire en vue d'inciter, les salariés dont les revenus dépassent ce 2^{ème} plafond (ex: 2 à 3 fois le 1^{er} plafond), de souscrire à un régime supplémentaire facultatif par capitalisation ;
- Situer la revalorisation des pensions dans une fourchette indexée sur une combinaison entre le taux d'inflation et un pourcentage du taux d'augmentation du salaire moyen des adhérents.
- Assurer la possibilité à ceux qui en font la demande, de repousser dans la limite des 65 ans, l'âge de leur départ à la retraite, leur ouvrant la possibilité d'améliorer la base de calcul de leurs pensions.

10. Pour le régime de base de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), mettre à profit la présente réforme pour préparer les futures étapes :
 - Au même titre que pour les régimes publics, assurer la possibilité à ceux qui en font la demande en concertation avec leur employeur, **de repousser dans la limite des 65 ans, l'âge de leur départ à la retraite**, avec le bénéfice d'améliorer la base de calcul de leurs pensions.
 - Revoir les textes régissant les **placements des réserves de la CNSS**, pour en permettre une **meilleure optimisation** dans le respect des **règles prudentielles de risques**.

Recommandations relatives aux mesures d'accompagnement

11. **Accélérer l'entrée en fonction de la nouvelle autorité des assurances et des organismes de prévoyance sociale**, et dont la mission intègrerait la supervision et la régulation de l'ensemble du système et des régimes de retraite ;
12. **Adapter les dispositions relatives aux règles, objectifs et contraintes liées aux placements des réserves** des régimes de retraite, et l'orienter vers une **plus grande efficacité des politiques d'investissement** et d'allocation des actifs, **dans le respect des règles prudentielles de risques** ;
13. **Confirmer et compléter l'approche genre** au niveau de l'ensemble des régimes et la lier avec la politique de la famille **pour prendre en compte les conditions spécifiques des salariées femmes**, en leur permettant de bénéficier d'une année gratuite de cotisation par enfant, dans la limite de 3 ans (*conformément aux pratiques internationales*) ;
14. **De par le rôle clé du secteur de la retraite pour l'économie du pays et de ses impacts sociaux**, il est important d'assurer **un large accès à l'information, ouvert au public**, et couvrant notamment les éléments de choix stratégiques structurels retenus pour les régimes, le suivi de l'évolution de leurs situations et des résultats obtenus comparés aux objectifs fixés ;
15. **Lancer les débats autour d'une réforme globale de la fonction publique et de ses orientations futures**, en adéquation avec les objectifs de performance, de qualité et de productivité qui assurent l'efficacité d'un Service Public qui répond aux besoins et attentes légitimes des citoyens et aux enjeux de développement économique et social du pays.

Introduction

Objet de la saisine

Le Conseil Economique, Social et Environnemental a été saisi le 1^{er} août 2014 par le Chef du Gouvernement, afin qu'il émette un avis sur les projets de loi suivants :

- Projet de loi n° 71.14 pour amender et compléter la loi n° 011.71 du 12 Kaada 1391 (30 décembre 1971) instituant le Régime des pensions civiles
- Projet de loi n° 72.14 pour amender et compléter la loi n° 012.71 du 12 Kaâda 1391 (30 décembre 1971) fixant la limite d'âge de départ à la retraite des affiliés au régime des pensions civiles

Conformément aux articles 2 et 7 de la loi organique n° 128.12 relative au Conseil portant sur l'organisation et à son fonctionnement, le Bureau du Conseil a confié cette Saisine à une Commission ad-hoc qu'il a créé pour l'élaboration de l'avis du Conseil sur les deux dits projets de loi.

Lors de la session extraordinaire tenue le jeudi 30 octobre 2014, l'Assemblée Générale du Conseil Economique, Social et Environnemental a adopté à la majorité le présent avis.

Les deux projets de lois, objet de la saisine, portent sur les mesures jugées urgentes et préconisées par le gouvernement pour une réforme paramétrique relative au régime des pensions civiles géré par la Caisse Marocaine des Retraites. Elles visent à prolonger l'échéance du déficit de ce régime d'une période d'une dizaine d'années et de réduire son déficit implicite.

Les principaux éléments de cette réforme paramétrique peuvent être résumés comme suit :

- Relever l'âge de départ à la retraite à 62 ans à compter du 1^{er} juillet 2015, et l'étendre progressivement de six mois chaque année à partir de 2016 pour atteindre 65 années à l'horizon de 2021, avec la possibilité de bénéficier (avant l'âge de la retraite) de la pension complète après 41 ans d'affiliation au régime sans application des opérations de retenue ;
- Augmenter la contribution de l'Etat et des affiliés, chacun de deux points en 2015 et de deux points additionnels en 2016, portant ainsi la cotisation de 20% à 28% partagée à parts égales entre l'Etat employeur et les fonctionnaires affiliés : soit un taux de cotisation pour chacune des deux parties passant de 10% à 12%, sur la période entre le 01^{er} janvier et le 31 décembre 2015, ensuite à 14% à compter du 1^{er} janvier 2016.
- Adopter, progressivement sur une période de 4 ans, le salaire moyen sur les huit dernières années de service effectif (96 mois) à date du départ en retraite comme base pour le calcul de la pension, au lieu du dernier salaire perçu avant le départ en retraite ;
- Baisser le ratio d'annuité pour le calcul des pensions de 2,5% à 2% pour tous les droits qui seront acquis à compter du 1^{er} janvier 2015, tout en maintenant un ratio de 2,5% pour tous les « droits acquis »² avant cette date.

A souligner, par ailleurs, que les mesures préconisées par le gouvernement dans le cadre de ce projet de réforme ne concernent que les actifs affiliés au régime et futurs bénéficiaires à compter de la date proposée d'entrée en vigueur de ces mesures, et ne n'auraient aucun impact sur les prestations servies aux pensionnaires actuels.

2 - Par « droits acquis » il est entendu les droits créés pendant la durée de travail avant la date d'entrée en vigueur de toute réforme ou changement des règles et/ou paramètres du mode d'acquisition des droits et de liquidation des prestations.

Les systèmes de retraite : Une problématique universelle

La problématique du secteur de retraite au Maroc n'est pas un phénomène isolé. En effet, il s'agit d'une problématique universelle qui s'impose comme une priorité politique, économique et sociale au niveau de plusieurs pays de par le monde.

En effet, et au vu des mutations démographiques, économiques et sociales qui ont prévalu courant les 50 dernières années, de nombreux pays se sont engagés, depuis la fin des années 90, dans un processus de refonte fondamentale de leurs régimes de retraite pour redéfinir les fondamentaux de leurs systèmes de manière à préserver l'équilibre de ces systèmes et de leurs capacités de continuer à servir des pensions aux générations futures. La crise économique et financière qui sévit dans le monde depuis 2008, a accentué le besoin pour de telles réformes et a poussé plusieurs autres pays à s'y mettre en urgence et de prendre les mesures intermédiaires nécessaires.

A cet égard, les premières expériences internationales en matière de réforme des systèmes de retraite se sont principalement orientées vers la simplification des systèmes et la convergence vers des référentiels communs. Dans ce sens, et de la lecture de quelques-unes de ces expériences, se dégagent certaines tendances, notamment : le regroupement des régimes de base ; le développement de la capitalisation et l'encouragement des régimes facultatifs ; l'établissement d'un lien étroit entre les pensions servies, l'espérance de vie et le niveau des cotisations collectées ; le renforcement de l'équité inter et intra-générationnelle ; l'adoption de principes fondamentaux pour des systèmes de retraites justes et équilibrés, notamment en matière d'équité sociale et de lutte contre la pauvreté, et d'approche globale et cohérente des politiques de protection sociale.

Toutefois, et malgré les avancées opérées par plusieurs pays, en matière de réformes de leurs systèmes de retraite, et compte tenu de l'horizon relativement long d'abord pour la mise en œuvre de ce type de réforme (pouvant aller de 10 à 15 ans) et ensuite pour en évaluer l'impact et l'efficacité à long terme, il convient de souligner qu'on ne peut pas se référer à un modèle qui serait considéré comme universel et applicable à tous les pays. Plusieurs considérations sont prises en compte par les différents Etats, en fonction de leurs contextes spécifiques, pour aborder la problématique de la couverture retraite et des réformes des régimes associés ; des considérations d'ordre politique, historique, économique et social, ainsi que des valeurs culturelles, en plus bien entendu, de celles relatives au niveau de développement du pays et aux traditions de dialogue social qui y prévalent.

Dans ce sens, plusieurs organisations internationales se sont penchées sur cette problématique de retraite, notamment la Banque Mondiale qui a mis en place une matrice de réforme des systèmes de retraite s'articulant autour de quatre composantes :

- Le lien avec l'équilibre des comptes publics ;
- L'impact sur la croissance économique ;
- La contribution à la lutte contre la pauvreté ;
- La dimension politique de toute réforme.

Le Conseil Européen, de son côté, a incité ses états membres dès l'année 2001, à entreprendre des réformes de leurs systèmes de retraite dans le respect d'un certain nombre de principes fondateurs, notamment l'obligation pour les Etats membres de :

- Publier leurs stratégies en matière de couverture retraite, ainsi que de l'état d'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies ;
- Privilégier une politique de retraite en faveur de la prévention de la pauvreté et l'exclusion sociale et le renforcement des solidarités entre les générations ;
- Moderniser les régimes de pension et veiller à leur viabilité et à leur équilibre financier.

L'Organisation Internationale du Travail (OIT), quant à elle, recommande d'inscrire toute réforme des régimes de retraites dans le cadre:

- des objectifs multiples de tout système de retraite, avec à leur tête de (i) Lisser la consommation (i.e. solidarité intergénérationnelle), de (ii) garantir une couverture sociale généralisée, et de redistribution juste et équitable des richesses entre les différentes catégories sociales ;
- des conditions qui prévalent au moment où ces réformes sont engagées notamment en termes du niveau des capacités fiscales et institutionnelles des pays ;
- d'un processus de dialogue social responsable et ouvert sur l'ensemble des acteurs sociaux, économiques et institutionnels concernées.

Quant au Maroc, la problématique de manque de cohérence du système de retraite et les dysfonctionnements qui caractérisent, à des niveaux variables les différents régimes qui le composent, dégagent une fragilité qui s'impose de façon pressante et alarmante, notamment au vu des risques de viabilité croissants qui pèsent sur les régimes de retraite d'une part, et d'autre part au vu de la faiblesse de son efficacité traduite par la très faible couverture sociale des populations actives occupées.

Approche méthodologique adoptée par le CESE et objectifs de l'avis

Approche générale

Cette saisine, portant sur les mesures de réforme paramétrique du régime des pensions civiles préconisée par le gouvernement, est en relation avec la problématique de la réforme du système de retraite qui constitue une des préoccupations majeures, déjà soulevée dans différents rapports du CESE, notamment dans son dernier rapport annuel.

En effet, cette problématique s'insère également dans le cadre des recommandations du Conseil formulées dans ses différents avis et rapports, et qui soulignent la nécessité d'adopter une approche globale et cohérente en matière de politique de protection sociale, et d'arrêter rapidement des options pour la mise en œuvre d'une réforme juste et concertée assurant, à la fois, la solidarité intergénérationnelle et la viabilité de la couverture vieillesse.

Tout en se penchant sur la présente saisine pour formuler son avis, le CESE précise que cet avis ne peut se limiter de manière stricte, aux seules mesures paramétriques du régime des pensions civiles telles que préconisées par le gouvernement. A cet égard, le CESE a orienté ces travaux d'analyse pour enrichir une vision structurée de la problématique des systèmes de retraite dans notre pays, en examinant les différents aspects au vu des enjeux de développement économique et social, de solidarité et d'équité sociale, et de préservation des intérêts des générations futures.

Dans ce sens, et compte tenu de l'importance sociale et économique du secteur de la retraite, de sa contribution à la constitution de l'épargne nationale long terme et son rôle structurant dans le financement de l'économie, ainsi que des impératifs de sa réforme dans un horizon de temps raisonnable et réaliste, notamment au vu (i) d'une part des contraintes liées à l'horizon de viabilité des régimes de retraites au Maroc et des déséquilibres structurels de plus en plus pressants auxquels ils font face, et (ii) d'autre part, des mutations démographiques, économiques et sociales que connaît notre pays et des projections futures à cet égard, le CESE retient les principes directeurs suivants pour son approche d'analyse et d'élaboration du présent avis :

- S'appuyer, dans son action, sur son référentiel inspiré de la Constitution, de ses missions et attributions, des principes inscrits dans le référentiel de la Charte sociale adoptée par son Assemblée Générale en novembre 2011, ainsi que des recommandations formulées dans ses différents rapports qui souligne la nécessité d'adopter une approche globale et cohérente en matière de politique de protection sociale ;
- Adopter une approche participative, large et ouverte sur toutes les sensibilités des acteurs sociaux, publics, privés et de la société civile, basée sur l'écoute et l'échange constructif et la recherche permanente de l'intérêt général du pays et de ses citoyens ;
- Construire sa démarche en capitalisant sur l'ensemble des travaux réalisés depuis 2004, sur les convictions partagées et consensus acquis, et orienter son analyse vers une vision générale des systèmes de couverture et de gestion de la retraite ;
- Prendre en considération la complexité de la problématique avec ses impacts multidimensionnelles : financiers, économiques et sociaux, tout en accordant une attention particulière, d'un côté à la nécessité d'inscrire toute mesure dans un processus de convergence et de construction de la réforme globale cible, et de l'autre côté à l'examen de l'impact des mesures qui seraient prises sur

la situation financière des régimes, économique et sociale des affiliés et d'une manière plus large l'impact sur le développement du pays ;

- Accorder une attention particulière au caractère d'urgence de la mise en place de mesures de réforme adaptées pour freiner l'aggravation des déséquilibres financiers du régime des pensions civiles au vu de la dégradation de son horizon de viabilité ;
- Intégrer dans toute analyse l'impact du facteur temps qui change fondamentalement les impacts et les résultats attendus de la mise en place de mesures de réforme, en fonction du moment de leur réelle entrée en vigueur, en tenant compte que lesdites mesures, si elles sont prises autrement que dans le respect des délais dans lesquelles elles ont été préconisées, ne sauraient être efficaces pour atteindre les objectifs de rééquilibrage escompté ;
- De par la complexité de la problématique, de son importance sociétale et du délai extrêmement court pour émettre l'avis du conseil relatif à la présente saisine, le principe de continuer l'approfondissement du travail dans le cadre d'une auto-saisine sur les systèmes de retraites au Maroc, est dore et déjà retenu.
- Enfin, la problématique des retraites ne peut être appréhendée en profondeur et sur le long terme que dans son cadre général qui est celui de la généralisation de la couverture sociale, dans le respect des principes fondamentaux de solidarité sociale, d'équité inter et intra-générationnelle, d'égalité des droits entre les citoyens hommes et femmes, ainsi que des principes de transparence et de bonne gouvernance.

Objectifs de l'avis du CESE

Le présent avis a pour objectif de formuler les appréciations du CESE sur les deux projets de loi proposés par le gouvernement dans le contexte de la situation générale des systèmes de retraites et celui du régime des pensions civiles en particulier, ainsi que des observations et des recommandations visant à les améliorer ou les compléter, notamment au vu (i) d'une part, des impératifs de concevoir toutes mesures de réforme paramétrique dans le cadre d'une approche de réforme globale du secteur de la retraite et dans le sens d'avancée vers la construction du système cible, et (ii) d'autre part des enjeux économiques, sociaux et institutionnels liés à leur application, ainsi que (iii) des contraintes liées à l'horizon de viabilité du régime des pensions civiles qui s'est aggravées au cours des dernières années de façon alarmante, et du caractère d'urgence lié à la mise en place de mesures appropriées à cet égard.

Aussi, l'analyse du CESE s'est articulée autour des axes suivants :

- Les enjeux sociaux liés à l'efficacité des systèmes de retraites et à l'amélioration du taux de couverture obligatoire, de son impact sur la lutte contre la pauvreté et les conditions de précarité pour les personnes âgées et leur ayants droits, en ligne avec les exigences d'équité sociale et de l'égalité des droits des citoyens toutes catégories et tous sexes confondus ;
- Les enjeux économiques et institutionnels liés à la viabilité des systèmes de retraites et de leur pérennité financière, et de son impact sur les équilibres financiers des régimes et plus généralement sur les équilibres économiques nationaux ;
- Les enjeux de durabilité et de soutenabilité des systèmes de retraites dans le cadre d'une vision d'équité inter et intra-générationnelle ;
- L'enjeu de la modernisation des systèmes de retraites et de la bonne gouvernance du secteur ;
- La contrainte d'horizon de viabilité pour le régime des pensions civiles, et ce qui en découlent comme contraintes et nécessité de prise de décisions urgentes pour en garantir la pérennité à court terme, tout en s'inscrivant dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme globale.

Partant de ce qui précède, les objectifs de l'avis du Conseil se déclinent comme suit :

- Prendre en compte l'état des systèmes de retraites au Maroc et des principaux dysfonctionnements des régimes en place, en particulier le régime des pensions civiles, sur la base des conclusions des travaux des commissions nationales et techniques engagés depuis plusieurs années et à la lumière des rapports des autres institutions nationales, notamment celui de la Cours des Comptes, publié en 2013 ;
- Examiner les effets des mesures de réforme paramétrique préconisées par le gouvernement inscrites dans les deux projets de lois objets de la présente saisine, au vu de leurs implications économiques et sociales et sur les équilibres financiers du régime, ainsi que du degré de leur apport pour engager le processus de la réforme globale du secteur de la retraite ;
- Formuler des recommandations visant à améliorer et compléter les mesures proposées par le gouvernement, dans le sens de la contribution à la construction de la réforme globale dans le respect des objectifs de solidarité et d'équité sociale, d'équité inter et intra-générationnelle, de pérennité financière et de soutenabilité sur le long terme, et en tenant compte des impératifs de la réforme globale des systèmes de retraites dans un horizon de temps raisonnable et réaliste.

Méthodologie de travail

La commission ad-hoc chargée du traitement de la présente saisine a construit ses travaux d'analyse et d'élaboration de cet avis en suivant la méthodologie de travail usuelle du Conseil, soit une démarche participative basée sur l'écoute et ouverte sur toutes les sensibilités, et ce en vue d'identifier, d'une part, les points qui recueillent un large assentiment parmi les parties concernées, et d'autre part les points au sujet desquels des positions différenciées voire contradictoires ont été exprimées.

Ainsi, la méthodologie de traitement de la saisine retenue est basée sur :

1. **L'analyse et l'examen** de différents documents, études et rapports publiés par différentes institutions nationales et internationales sur le sujet ;
2. **L'organisation d'une journée d'étude** le 1^{er} septembre 2014 sur le thème de la réforme du régime des pensions civiles avec la participation des différents acteurs économiques, sociaux et institutionnels concernés, en plus de trois auditions complémentaires séparées pour approfondir le débat sur le sujet avec la Cour des comptes, la Direction du Budget et la Direction du Trésor et des Finances Extérieures

Par ailleurs, une série de réunions de travail de la commission ad-hoc chargée du traitement de la saisine ont été organisées afin de débattre et d'échanger sur les différents aspects du sujet de la réforme des systèmes de la retraite et des propositions du gouvernement à cet égard, ainsi que des avis et contributions recueillis auprès des instances et acteurs auditionnés, et ce au regard des principes directeurs d'approche tels que définis dans le présent avis.

Enfin, des réunions de coordination et d'échange ont été organisées avec les différentes catégories qui composent le CESE.

Éléments d'appréciation et conclusions des travaux d'analyse du CESE

En dépit du temps très court imparti au conseil pour élaborer son avis sur un sujet aussi sensible et complexe, Le CESE s'est penché sur l'analyse et l'exploitation approfondie de la richesse des rapports et des travaux réalisés à ce sujet. Les conclusions des travaux d'analyse ont ainsi permis au CESE de formuler un avis dont la portée ne se limite pas aux mesures spécifiques introduites par les deux projets de lois objets de la saisine gouvernementale, sans pour autant prétendre apporter une réponse globale à la problématique du système de retraite au Maroc ; l'objectif étant d'apporter sa contribution en vue de répondre à l'urgence liée à la situation du régime des pensions civiles, tout en réalisant une avancée dans la mise en œuvre de la réforme du système de retraites au Maroc.

Une synthèse détaillée des travaux d'analyse est fournie en *annexe (Annexe 1 – Synthèse des éléments d'analyse de la situation générale du système de retraite au Maroc et du régime des pensions civiles)*.

Sur le cadre général de la réforme globale des systèmes de retraite

Le système de retraite est l'une des composantes d'un système plus global de couverture sociale (retraite, vieillesse, santé, perte d'emploi, soutien aux veufs(ves), pauvres,...) qui doit être conçu comme un ensemble cohérent, basé sur les principes de solidarité, de cohésion sociale durable et de gestion économique saine :

- La problématique de reformer le secteur de la retraite est étroitement liée aux autres aspects de la politique globale de protection et de prévoyance sociale. A cet égard, il conviendrait de souligner que le Maroc est engagé depuis une quinzaine d'année, dans une dynamique de mise en place et d'élargissement de plusieurs dispositifs de couverture social (IPE, AMO, RAMED, vieillesse,...). A plusieurs reprises le CESE a souligné la nécessité d'adopter une approche qui intègre tous ces dispositifs dans un ensemble cohérent et globalement soutenable.
- La problématique de reformer le secteur de la retraite est étroitement liée aux autres aspects de la politique globale de protection et de prévoyance sociale. A cet égard, il conviendrait de souligner que le Maroc est engagé depuis une quinzaine d'année, dans une dynamique de mise en place et d'élargissement de plusieurs dispositifs de couverture social (IPE, AMO, RAMED, vieillesse,...). A plusieurs reprises le CESE a souligné la nécessité d'adopter une approche qui intègre tous ces dispositifs dans un ensemble cohérent et globalement soutenable.

Aussi, toute approche segmentée de la problématique du financement des besoins de protection et de prévoyance sociale ne pourrait apporter de réponse appropriée et durable, ni aux déséquilibres financiers des régimes de retraite et encore moins aux inégalités sociales.

Par ailleurs, le système de la retraite repose sur plusieurs régimes autonomes, qui se caractérisent par leur diversité et leur non-convergence, et d'un cadre institutionnel et de gouvernance du secteur reste insuffisant et inadéquat.

Ceci-étant, et malgré l'existence de plusieurs régimes, le secteur de la retraite au Maroc reste marqué par l'insuffisance de la couverture obligatoire, avec seulement 37% de la population active occupée bénéficiant d'une couverture de retraite à fin 2013.

Autant de facteurs qui consacrent les inégalités sociales et de traitement, non seulement entre tous les actifs, mais entre ceux qui bénéficient déjà d'une couverture de retraite. Ces disparités sont observés, tout aussi bien entre les différents régimes que au sein d'un même régime ; Une situation qui ne favorise pas la mobilité de l'emploi, et pèse négativement sur les équilibres sociaux, économiques et financiers du pays.

Sur la situation des régimes de retraite

La situation financière des régimes de la retraite présente des dysfonctionnements majeurs, à des degrés différents d'un régime à un autre, notamment au vu de l'horizon de viabilité et de la dette implicite non couverte, ainsi que les projections des déficits techniques des régimes qui se sont aggravés ces dernières années, au point de menacer la pérennité de certains régimes :

Régime / Caisse	Régime des pensions civiles	Régime Général du RCAR	CNSS	CIMR
Dette implicite (en milliards de dirhams)	687	112	495	63
Date du premier déficit	2014	2021	2026	N.A
Date d'épuisement des réserves	2022	2049	2037	N.A
Taux de préfinancement (%)	32%	74%	26%	72%
Taux de cotisation d'équilibre (%)	54%		14%	

Source : Présentation lors du séminaire du 1^{er} Septembre 2014 - Commission technique chargée de la réforme des régimes de retraite (arrêtée à fin 2013)

Ainsi, les impératifs de mise en œuvre effective de la réforme globale du secteur dans un horizon de temps maîtrisé et réaliste, avec dans l'immédiat des mesures d'urgence, qui soit adéquates pour le rééquilibrage des régimes, à commencer par le plus menacé, à savoir le régime des pensions civiles, s'imposent comme une priorité nationale.

Toutefois, l'urgence ne doit pas se faire au détriment de la pertinence d'une dynamique d'ensemble qui reste orientée vers l'objectif de la réforme globale.

Cette urgence quant à la mise en œuvre effective de la réforme globale et aux impératifs de réformes paramétriques intermédiaires y conduisant, notamment pour le régime des pensions civiles, est liée à deux principaux aspects :

- la nécessité, d'une part, de prendre des mesures immédiates pour maîtriser le déficit "technique" du régime, qui a déjà commencé à puiser dans les réserves cette année (2014) :

Année	Déficit cumulé (en milliards DH)	Ratio de Couverture Réserves/Total prestations
2014	0,21	4,50
2015	2,30	3,90
2016	6,76	3,30
2017	14,04	2,60
2018	24,58	2,00
2019	38,75	1,30
2020	56,94	0,70
2021	79,20	0,05
2022	105,81	-

Source : Présentation lors du séminaire du 1er Septembre 2014 – Ministère de l'Economie et des Finances.

N.B. Ces projections actualisées avec les données récentes de 2014 seraient plus encore plus alarmantes.

- d'autre part, la nécessité de considérer que, pour le retour à l'équilibre du régime sur un horizon viable, il y a lieu d'intégrer que l'effectivité des résultats attendus des mesures prises est étroitement liée au moment de leur entrée en vigueur. A cet égard, il convient de préciser que :
 - le déficit technique en 2014, initialement estimé à 210 Millions de dirhams sur la base des études à fin 2011, et en absence de mesures d'urgence prises entre temps, a atteint plus de 700 millions de dirhams.
 - De même, et si aucune mesures d'urgence ne sont mise en œuvre dès début 2015, ce déficit devra atteindre 3 Milliards de dirhams à fin 2015.

Aussi, plus le processus de réforme est retardé, plus les efforts nécessaires pour rééquilibrer les régimes seront lourds et les impacts qui en découlent socialement, économiquement et politiquement seront difficiles.

En conclusion, les appréciations qui font consensus et qui sont adoptées par le conseil peuvent être résumé comme suit :

• En relation avec le cadre général de la réforme globale :

- L'inclusion, la justice sociale, la pérennité et l'efficacité économique doivent être au cœur de tout système national de la retraite, en ligne avec les grands référentiels nationaux ainsi que ceux du CESE ;
- Tout régime de retraite doit s'inscrire d'une part, dans le cadre d'une solidarité nationale, et d'autre part, dans un cadre de suivi et de négociation sociale responsables, transparente et continue entre employeurs et employés ;
- L'équilibre financier des régimes de retraite est un facteur essentiel de la stabilité sociale, de l'équilibre économique, et de la constitution de l'épargne nationale à long terme et son rôle structurant dans le financement de l'économie (avec un total de réserves de plus de 228 Milliards de Dirhams dont 164 Milliards liés aux régimes publics) ;

- Le schéma du système cible, tel que défini par la commission nationale chargée de la réforme du secteur de la retraite, constitue la base de la réforme globale du système de la retraite : il prévoit un pôle privé et un pôle public convergents dans leurs grands principes, en perspective de la mise en place d'un régime de base national unifié permettant de mettre le moteur démographique national à profit pour garantir la durabilité des équilibres des régimes et de leur pérennité.
- **En relation avec les mesures d'urgence pour rééquilibrer les régimes**
 - Toute mesure de réforme intermédiaire, se doit d'être inscrite dans le cadre de la construction de la réforme globale des systèmes de retraite, en cohérence et dans la continuité des consensus acquis dans le cadre des travaux de la commission nationale chargée de la réforme du secteur. Elle se doit, en conséquence, d'être conçue pour servir de fondement pour les étapes à suivre ;
 - La nécessité de considérer l'augmentation de l'âge de départ en retraite et de la durée de cotisation, aussi au vue de son impact social et humain, notamment sur ceux qui seront touchés dans les premières années de mise en œuvre de la réforme. Il y a lieu en conséquence d'adopter un rythme plus atténué que celui proposé par le gouvernement pour le début de la période de réforme (2 ans) ;
 - L'augmentation du taux de contribution, s'il est justifié pour le rééquilibrage et la viabilité du régime à un horizon de 8 ans, n'est pas mis à profit pour réaliser d'une part, une 1ère avancée dans le sens de la réforme globale et d'autre part pour intégrer les standards internationaux à ce sujet ;
 - Seul le régime de pension civile est couvert par la réforme proposée par le gouvernement, alors qu'il est tout à fait possible dans le cadre de cette 1ère avancée, de procéder à des réformes réalistes et applicables pour le régime général du RCAR et qui versent dans le sens du rapprochement des deux régimes et préparent la construction du pôle public.

Lecture critique des deux projets de lois proposés par le gouvernement

Au vu d'une première lecture critique des deux projets de proposés par le gouvernement, il en ressort que les propositions du gouvernement :

- Portent sur des mesures d'urgence relative à la structure paramétrique qui ne concerne que le régime des pensions civiles ;
- Si elles sont de nature à assurer un horizon de viabilité au dit régime, elles ne semblent pas dégager une articulation qui permettrait de s'inscrire dans le cadre de l'approche de réforme globale du système de retraite, retenue par la « commission nationale chargée de la réforme du secteur de la retraite » et validée lors de sa dernière réunion du 30 Janvier 2013 ;
- Préconisent de relever l'âge de départ à la retraite à 65 ans selon un rythme brusque pour les populations concernées. En effet, relever l'âge limite directement de deux années, s'il est justifié par l'état financier alarmant du régime, il représente un impact social négatif difficilement acceptable pour les affiliés dont le départ à la retraite était imminent (dans les 1 à 3 années prochaines) ;
- Proposent d'augmenter le taux de cotisation de 20 à 28%, sans l'inscrire dans le sens d'un début de structuration du régime, soit un pas vers la mise en cohérence et la préparation de la convergence, ainsi que d'une intégration des standards internationaux qui préconisent, pour les régimes de base, que l'effort de contribution de l'Etat-employeur soit équivalent à 2 fois celui des employés (soit « 2 tiers » pour l'état-employeur et « 1 tiers » pour les affiliés) ;

Ainsi, il en ressort que les deux projets de lois proposées par le gouvernement, ne semblent pas constituer une étape suffisante pour assurer une avancée vers la convergence des régimes du pôle public.

Dans ce sens, il est important que la première étape de la réforme dégage de la visibilité et soit fondatrice pour les étapes suivantes de la réforme globale.

Par ailleurs, il convient de souligner que les mesures préconisées par le gouvernement telles qu'inscrites dans les deux projets de loi, ne portent pas atteinte aux « droits acquis » des affiliés et des pensionnaires jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la réforme paramétrique. Il s'agit en particulier :

- Pour les pensionnaires actuels, bénéficiaires principaux ou leurs ayants droits, de préserver le niveau actuel de leurs pensions tout en leur offrant l'assurance quant à la pérennité de service de cette pension ;
- Pour les affiliés du régime, futurs bénéficiaires principaux ou leurs ayant droit, de préserver les droits créés pendant la période travaillée avant la date d'entrée en vigueur de la réforme paramétrique, en appliquant sur cette période le mode de calcul des pensions d'avant la réforme.

Fondements pour l'élaboration de l'avis du CESE

Pour l'élaboration de son avis, le Conseil s'est appuyé sur un référentiel construit à partir :

- des orientations de la loi fondamentale du pays : la Constitution de 2011 ;
- des principes et droits inscrits dans le référentiel de la Charte sociale élaborée par le CESE en novembre 2011, et des recommandations formulées par le conseil à cet égard ;
- des principes directeurs et objectifs de la réforme globale du système de la retraite, ayant fait l'objet de consensus entre les différents acteurs économiques, sociaux et institutionnels, acquis dans le cadre des travaux, entamés depuis 2004, des commissions nationale et technique chargées de la réforme du secteur de la retraite au Maroc.
- de la vision du CESE en matière de politique de protection sociale, telle que traduite dans les différents rapports et avis réalisés par le Conseil, et de par ces recommandations à cet égard et en relation avec le système de retraite.

Par ailleurs, et tout en soulignant la prise de conscience générale de l'urgence de réformer le régime des pensions civiles, le Conseil Economique Social et Environnementale réitère:

- La nécessité d'inscrire toutes mesures dans **le cadre de l'approche de réforme globale des systèmes de retraite, en capitalisant sur tous les travaux réalisés depuis 2003** à cet égard ;
- **L'importance du dialogue social** entre les partenaires sociaux et le gouvernement, comme **garant de l'adhésion et de la réussite de toute réforme**. Un dialogue responsable qui prend en considération les impacts sur l'ensemble des volets financier, économique et social. Les parties prenantes devant assurer à la réforme globale un aboutissement et une mise en œuvre dans un horizon viable et maîtrisé.

Partant de ce référentiel, le présent avis du CESE se fonde sur les 8 principes majeurs :

1. La nécessité d'inscrire toute réforme dans le cadre d'une approche globale du système de la retraite, et plus largement dans la perspective de construire un système global de couverture sociale ;
2. Les **exigences de l'équité sociale** entre l'ensemble des citoyens, **des rééquilibrages en faveur des populations à faibles revenus, de partage équitable** de l'effort de contribution, et dans le respect des standards internationaux (répartition un tiers pour l'affilié / deux tiers pour l'Etat-employeur pour les régimes de base ; évoluer vers les niveaux des taux de remplacement pour chaque nature de régime ; ...)
3. **L'importance de l'institutionnalisation d'un dialogue social, engageant et responsable**, entre les partenaires sociaux et le gouvernement, garant de l'adhésion et de la réussite de toutes les réformes et **la base des grands contrats sociaux** ;
4. **La nécessité de veiller en permanence à la pérennité du système de retraite et de l'adéquation des régimes** au vu des évolutions financières, économiques, sociales et démographiques, dans le respect des principes de juste tarification, de gestion économique saine et la garantie d'un pilotage systémique ;
5. **L'évolution vers le respect du principe de juste tarification**, comme composante structurelle de la pérennité des régimes ;
6. **L'instauration des bases de gouvernance participative** en veillant à **la représentativité effective et légitime des représentants des acteurs économiques et sociaux** dans les organes d'orientation et de stratégie des régimes de retraite, avec **des règles transparentes de reddition des comptes** ;

7. **La nécessité de donner de la visibilité aux différents acteurs** économiques et sociaux sur l'ensemble des aspects de déploiement et de mise en œuvre de la réforme globale du système de la retraite et de ses principales étapes, de manière à **créer un climat de confiance et de garantir l'engagement effectif des différentes parties prenantes** ;
8. **L'urgence soulignée par tous les acteurs**, pour engager une première étape de réforme notamment **pour le régime des pensions civiles**, sans perdre de vue **son apport pour la dimension globale de la réforme** ;

Recommandations du CESE

L'élaboration du présent avis a fait l'objet d'un débat riche, constructif, et responsable, aussi bien au niveau des nombreuses séances de travail de la commission ad-hoc chargée du traitement de cette saisine, que dans le cadre des réunions du Bureau du Conseil, ainsi que lors de l'Assemblée Générale du 25 septembre 2014.

Tout au long des travaux du Conseil sur cette saisine et jusqu'à la finalisation du présent avis, deux points de vue se sont exprimés sur l'approche à adopter pour le traitement de cette saisine :

- Le premier point de vue préconise de focaliser l'avis du Conseil sur le cadre général de la réforme globale des systèmes de retraite en formulant des recommandations axées sur la dimension systémique, sans aborder les détails techniques de la structure paramétrique des régimes, lesquelles sont du ressort du dialogue social ;
- Le deuxième point de vue préconise de prendre en compte l'objet particulier de la saisine, à savoir la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, et de proposer un avis qui intègre des recommandations sur les aspects paramétriques de la réforme ; lesquelles propositions constitueraient une plateforme pour les négociations dans le cadre du dialogue social.

Partant de ce qui précède et conformément aux dispositions de l'article 2 de la loi organique n° 128/12 relative au CESE, qui en définit les prérogatives, notamment :

« ... faciliter et renforcer la consultation et la coopération entre les partenaires économiques et sociaux et la contribuer à l'élaboration d'une Charte sociale »

Dans ce sens, le Conseil a orienté ses travaux pour émettre un avis responsable et indépendant et de formuler des recommandations constructives :

- En vue de contribuer au développement d'une vision structurée de la problématique du système de retraite dans notre pays, et à la mise en œuvre des réformes nécessaires des régimes de retraites qui soient applicables sur la durée, réalistes, justes et équilibrées, et ce au vu des enjeux de développement social et économique, de solidarité et d'équité sociale, et de préservation des intérêts des générations futures ;
- De nature à alimenter le débat sur le sujet de la réforme de retraite dans notre pays, et contribuer à faciliter la concertation entre les acteurs économiques et sociaux et le gouvernement à ce sujet, dans le cadre d'un dialogue social responsable et transparent ;

L'exploitation de la richesse des rapports et des travaux réalisés à ce sujet, complétée par l'approfondissement d'un certain nombre de scénarii, ont permis au CESE de disposer d'une analyse de la situation du système de retraite au Maroc en général, et du régime des pensions civiles en particulier. Sur cette base, le CESE apporte à travers le présent avis, sa contribution pour répondre à la situation d'urgence, tout en aidant à réaliser une avancée concrète dans le sens de la réforme globale.

Dans ce sens, les propositions du CESE sont articulées autour de recommandations portant sur le cadre général de la réforme, des recommandations relatives aux mesures spécifiques aux régimes associées à des horizons très court, court et moyen termes, ainsi que des recommandations relatives à des mesures complémentaires d'accompagnement. Ces recommandations :

- sont motivées par l'ambition de créer d'emblée des conditions économiquement viables et socialement acceptables et par suite favorables à la réalisation non seulement de cette étape mais de la réforme dans sa globalité ;

- vont dans le sens de la réalisation d'un 1^{er} niveau de convergence entre les régimes du secteur public, tout en tenant compte des contraintes de soutenabilité pour ces régimes à un horizon raisonnable ;
- ne se limitent pas aux mesures spécifiques au régime de la pension civile, et préconise d'introduire dès cette première étape de la réforme, des mesures concernant les régimes gérés par le RCAR ;
- se veulent réalistes, aptes à être appliquées à court terme, en cherchant à contribuer à minimiser les contraintes et à réduire les barrières à la convergence ;
- s'inscrivent dans le respect des principes d'équité, de solidarité et de justice sociale, particulièrement favorable aux faibles revenus.
- intègrent l'objectif d'une réforme globale qui ne peut se réaliser qu'à travers des étapes majeures, planifiées sur une durée maîtrisée;

Recommandations relatives au cadre global de la réforme

Les recommandations du CESE relatives au cadre global de la réforme sont construites dans la perspective de répondre à l'impératif d'intégrer la réforme du système de la retraite dans un cadre plus global de couverture de protection et de prévoyance sociale.

Bien que cette orientation s'inscrive dans un horizon moyen terme, elle devrait guider et assurer l'articulation de la conception de la réforme du système de retraite dans le cadre d'un ensemble encore plus global, cohérent et soutenable qui :

- Intègre systématiquement les dimensions de justice sociales, d'équité pour les droits et les obligations, de solidarité inter et intra-générationnelle au vu des objectifs d'inclusion et de cohésion sociale durable, de gestion économique saine, et de bonne gouvernance, en tenant compte des mutations sociales, économiques et démographiques ;
- Prenne en considération les capacités de financement des employeurs (enjeux de compétitivité) et de la capacité de contribution des affiliés (enjeux de préservation du pouvoir d'achat) ;
- Tienne compte des objectifs d'assurer à tout citoyen des seuils minimaux de revenu et de couverture, et des mécanismes adéquats à mettre en place pour l'ajustement et la revalorisation des dits seuils en fonction des évolutions sociales et économiques du pays et des contraintes de mobilisation des capacités de leur financement ;
- De par le nouvel horizon de viabilité qui découlerait de l'application des recommandations du CESE et qui resterait limité (notamment pour le régime des pensions civiles), la présente étape de réforme doit nécessairement s'inscrire dans un processus où l'étape majeure suivante, est conçue pour rentrer en vigueur avant la fin des 5 années qui suivent.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit :

1. **Elaborer sur la base d'une approche participative** et avec la contribution des parties prenantes, une **loi-cadre dans un délai maîtrisé** en vue de l'introduire dans le circuit législatif à un horizon court terme (à l'horizon de juin 2015), et qui devrait :
 - **Reprendre les principes directeurs et le schéma cible de la réforme globale** du secteur de la retraite ;
 - **Etablir un échéancier précis et engageant** pour les différentes parties, **pour la mise en œuvre des étapes majeures de la réforme globale** du système de retraites au Maroc ;
 - **Arrêter les mécanismes d'évaluation et de suivi** des résultats des mesures mises en place, dont celle de l'adhésion volontaire à une augmentation de l'âge au-delà du rythme défini par la loi (jusqu'à 65 ans), **et des décisions qui devraient en découler.**

- Institutionnaliser un dispositif de gouvernance et de pilotage du processus d'élaboration et de mise en œuvre de la réforme globale, et des mécanismes d'ajustement nécessaires, en capitalisant sur l'expérience de la commission nationale.
- 2. **Accélérer les travaux complémentaires d'études prévues par la commission nationale**, notamment celles relatives aux thématiques **spécifiques, notamment à la question de la pénibilité, des personnes en situations de handicap, et de l'élargissement de la couverture retraite** aux populations non couvertes ;
- 3. Dans le cadre des objectifs d'élargissement à moyen terme, de la couverture retraite aux populations non couvertes, et plus globalement l'élargissement de la couverture de protection et de prévoyance sociale :
 - adopter une approche globale et intégrée en matière de financement favorable à la consolidation des ressources et la rationalisation de leur allocation,
 - Inscrire les impératifs d'élargissement des sources de financement de la protection sociale par des ressources autres que les prélèvements sociaux : en approfondissant notamment les voies d'allocations dédiées d'une part de ressources fiscales, ou encore l'affectation d'une part des ressources rendues disponibles par la réforme de la caisse de compensation, ainsi que le fond de cohésion sociale (Cf. recommandations du rapport du CESE sur la fiscalité).
- 4. **Prévoir, par la force de la loi, des dispositifs de gouvernance et de pilotage des régimes de retraites pour veiller à leur pérennité et à leur adéquation** au vu des évolutions financières, économiques sociales et démographiques. Ces dispositifs de pilotage et de gouvernance devront être conçus de manière à répondre aux exigences suivantes :
 - Assurer un niveau de pilotage global de tous les régimes de retraite sur la base d'un référentiel prudentiel, afin de faciliter le pilotage systémique et garantir une veille permanente ;
 - Adopter une approche proactive de pilotage des risques (systémiques, financiers et institutionnels) pour tenir compte des évolutions démographiques, financières et sociales, et prévenir ainsi les risques de déséquilibres financiers et/ou d'aggravation des dettes implicites des régimes ;
 - Introduire l'obligation de suivi et de projections fiables et viables à long et très long terme (des durées allant au-delà de 40 ans) ;
 - Permettre une évaluation continue de la performance des outils de pilotage et de gestion des risques mis en place en vue de les actualiser et d'en améliorer l'efficacité.
- 5. **Instaurer les principes de gouvernance participative et de transparence** basée sur une ségrégation claire des prérogatives d'orientation stratégique et de pilotage de celles de gestion, en assurant la représentativité effective et légitime des représentants des acteurs économiques et sociaux dans les organes d'orientation, de pilotage des régimes et de définition et d'évaluation des politiques d'investissement de leurs réserves financières ;

Recommandations relatives aux mesures d'urgence spécifiques au régime des pensions civiles (à court et très court terme)

Les recommandations du CESE relatives aux mesures d'urgence spécifiques au régime des pensions civiles sont construites eu égard au principe que toute mesure doit s'inscrire dans le cadre de la réforme globale des systèmes de retraite, en cohérence et dans la continuité des consensus acquis dans le cadre des travaux de la commission nationale chargée de la réforme du secteur de la retraite, entamés depuis 2004.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit :

6. En relation avec l'âge de départ à la retraite; considérer l'obligation de prolonger la durée de contribution dans le respect des principes de solidarité et des impératifs d'urgence pour le régime des pensions civiles, et ce en veillant à :

- **Adopter une approche progressive** (étalée sur un horizon allant de 8 à 10 ans pour atteindre l'âge limite cible), en prêtant attention à son impact, d'une part sur le régime et d'autre part sur les générations d'employés dont le départ à la retraite est prévu courant des premières années de la réforme. A cet égard, il est proposé de retenir :
 - dans l'immédiat, **un rythme atténué à raison de 6 mois par an pendant les 6 premières années (63 ans en 2020).**
 - **ouvrir et garantir la possibilité** à ceux qui en font la demande, d'anticiper sur cette progressivité et de confirmer à partir de l'entrée en vigueur de la réforme, **l'option de départ à la retraite à un âge pouvant aller jusqu'à 65 ans.**
 - **évaluer l'effet de l'adhésion volontaire**, au bout de 2 à 3 ans et en mesurer l'impact sur la viabilité du régime, pour permettre aux parties prenantes de **prendre le cas échéant, les décisions qui s'imposent** notamment de porter l'âge à 65 ans sur une période additionnelle de 1 à 2 ans (2021-2022).
- **Amender l'article 7 du décret n° 2-95-749**, en application de la loi n°43.95 relative à la réorganisation de la Caisse Marocaine des Retraites, **en fixant le minimum des réserves réglementaires à 5 fois la moyenne des prestations des 3 dernières années, au lieu de 2 fois**, tel que prévu dans les dispositions actuelles.
- **Accompagner cette mesure par l'introduction d'échelons supplémentaires dans la grille de la fonction publique**, qui soit attractive pour l'adhésion volontaire à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite (65 ans) en vue d'ouvrir aux fonctionnaires concernés, la possibilité de continuer à évoluer pendant la période d'activité additionnelle.

7. En relation avec la proposition d'augmenter entre 2015 et 2016, le taux de cotisation pour le porter de 20 à 28% : mettre à profit cette réforme pour construire les fondements des étapes futures et qui sont nécessaires à la mise en place du pôle public (schéma ciblé par la réforme globale).

En application du **principe de l'équitable répartition des efforts**, des standards internationaux (Bureau International du Travail pour les systèmes de base) et pour préparer la distinction dans un deuxième temps entre un régime de base et un régime complémentaire; qui évolueraient chacun selon ses propres spécificités, il est recommandé de :

- **Procéder à la création de deux tranches dans la structure des contributions** dans le régime des pensions civiles :
- **Une 1^{ère} tranche de base avec un plafond** qui se situerait autour **de la moyenne ou la médiane des salaires** dans la fonction publique majorée de **15% à 30%** (soit entre 8.000 et 10.000 dirhams), laquelle tranche permettrait de couvrir une pension de base pour un taux de remplacement autour de **30% à 40%**.

Le taux de cotisation pour cette 1^{ère} tranche de base, serait de 8% à 10%, à répartir à raison d'un tiers 1/3 (soit environ 3%) pour l'employé et de deux tiers 2/3 (soit environ 6%) pour l'Etat-employeur.

- **Une 2^{ème} tranche pour une complémentaire au 1^{er} dirham**, assurerait en cumulé la pension calculée sur la base des taux d'annuité et avec le principe des droits acquis jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la réforme.

Le complément du montant des 28% de cotisation, irait à cette 2^{ème} tranche et serait réparti à parts égales entre l'employé et l'Etat-employeur.

Ainsi, pour les salaires inférieurs au plafond, la cotisation globale des 28% serait répartie à raison de 12,5% pour l'employé, et de 15,5% pour l'Etat-employeur.

Etant précisé que ces deux tranches, les cotisations correspondantes, ainsi que leurs principes fondateurs, sont appelées à évoluer dans le cadre des futures étapes de la réforme, afin de constituer, à partir de la 1^{ère} tranche : un régime de base et de la 2^{ème} tranche : un régime complémentaire, les deux obligatoires.

A ces deux régimes obligatoires, se rajouterait un régime supplémentaire facultatif.

8. En relation avec la base de calcul des pensions, adopter le principe des huit « meilleures années » au lieu des huit « dernières années », en perspective de l'harmonisation des principes de fonctionnement et de la terminologie, qui seraient à retenir pour l'ensemble des régimes des pôles public et privé ;

Recommandations relatives aux mesures parallèles spécifiques aux autres régimes de retraite à court terme

Les recommandations du CESE proposées pour les régimes autres que celui du régime des pensions civiles, sont structurées par régime mais tiennent compte de la nécessaire articulation pour favoriser la convergence des régimes en perspective de la mise en œuvre de la réforme globale autour du schéma cible des deux pôles public et privé.

Dans ce sens, le CESE recommande ce qui suit :

9. Pour le Régime Général du RCAR, mettre à profit la présente étape de réforme pour préparer les étapes suivantes nécessaires à la mise en place du pôle public, et ce en opérant une première avancée dans la réforme des régimes relevant du RCAR :

- Adopter comme base de calcul de l'assiette de liquidation de la pension, la moyenne des 10 meilleures années au lieu de la moyenne valorisée sur toute la carrière ; cette mesure est à accompagner par un taux de valorisation selon un mode dégressif qui serait favorable aux plus bas revenus (ex : 3% pour la première partie du salaire ; 2,75% ; 2% et 0% pour la partie du salaire au-delà du plafond).
- Généraliser le régime complémentaire en l'appliquant dès le 1^{er} dirham, en vue d'en faire bénéficier tous les affiliés, en particulier ceux à revenus modestes. Cette mesure devrait être accompagnée par :
 - un nouveau plafond qui se situerait autour de la moyenne ou la médiane des salaires dans la fonction publique majorée de 15% à 30%, soit entre 8.000 et 10.000 dirhams (perspective rapprochement des régimes pôle public) ;
 - augmenter la cotisation au régime complémentaire de 2 points répartis à part égale entre l'employeur et l'employé (en la portant de 6% à 8%) ;
 - un 2^{ème} plafond à appliquer au régime complémentaire en vue d'inciter, les salariés dont les revenus dépassent ce 2^{ème} plafond (ex: 2 à 3 fois le 1^{er} plafond), de souscrire à un régime supplémentaire facultatif par capitalisation ;
- Situer la revalorisation des pensions dans une fourchette indexée sur une combinaison entre le taux d'inflation et un pourcentage du taux d'augmentation du salaire moyen des adhérents.
- Assurer la possibilité à ceux qui en font la demande, de repousser dans la limite des 65 ans, l'âge de leur départ à la retraite, leur ouvrant la possibilité d'améliorer la base de calcul de leurs pensions.

10. Pour le régime de base de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS), mettre à profit la présente réforme pour préparer les futures étapes :

- Au même titre que pour les régimes publics, assurer la possibilité à ceux qui en font la demande en concertation avec leur employeur, de **repousser dans la limite des 65 ans, l'âge de leur départ à la retraite**, avec le bénéfice d'améliorer la base de calcul de leurs pensions.
- Revoir les textes régissant **les placements des réserves de la CNSS**, pour en permettre **une meilleure optimisation** dans le respect **des règles prudentielles de risques**.

Recommandations relatives aux mesures d'accompagnement

11. **Accélérer l'entrée en fonction de la nouvelle autorité des assurances et des organismes de prévoyance sociale**, et dont la mission intègrerait la supervision et la régulation de l'ensemble du système et des régimes de retraite ;

12. **Adapter les dispositions relatives aux règles, objectifs et contraintes liées aux placements des réserves** des régimes de retraite, et l'orienter vers une **plus grande efficacité des politiques d'investissement** et d'allocation des actifs, **dans le respect des règles prudentielles de risques** ;

13. **Confirmer et compléter l'approche genre** au niveau de l'ensemble des régimes et la lier avec la politique de la famille pour **prendre en compte les conditions spécifiques des salariées femmes**, en leur permettant de bénéficier d'une année gratuite de cotisation par enfant, dans la limite de 3 ans (*conformément aux pratiques internationales*) ;

14. **De par le rôle clé du secteur de la retraite pour l'économie du pays et de ses impacts sociaux**, il est important d'assurer **un large accès à l'information, ouvert au public**, et couvrant notamment les éléments de choix stratégiques structurels retenus pour les régimes, le suivi de l'évolution de leurs situations et des résultats obtenus comparés aux objectifs fixés ;

15. **Lancer les débats autour d'une réforme globale de la fonction publique et de ses orientations futures**, en adéquation avec les objectifs de performance, de qualité et de productivité qui assurent l'efficacité d'un Service Public qui répond aux besoins et attentes légitimes des citoyens et aux enjeux de développement économique et social du pays.

Annexes

Annexe 1 – Synthèse des éléments d'analyse de la situation générale du système de retraite au Maroc et du régime des pensions civiles

Le système des retraites au Maroc

L'analyse de la situation générale du système de retraite au Maroc a été faite à partir des résultats des travaux de la commission nationale chargée de la réforme du secteur de la retraite, et des rapports réalisés par les différentes institutions nationales et internationales à cet égard.

Au Maroc, le système de la retraite repose sur plusieurs régimes autonomes, qui se caractérisent par leurs diversités et leur non-convergence. Il s'agit de régimes relevant de tutelles distinctes et soumis à des cadres juridiques propres avec des règles disparates ; des régimes qui ont été conçus et qui ont évolué indépendamment les uns des autres :

- Un régime des pensions civiles, dont la gestion est confiée à la Caisse Marocaine des Retraites (CMR), destiné aux fonctionnaires, les agents des collectivités locales et certains établissements publics ;
- Un régime de la pension militaire dont la gestion est confiée à la CMR et destiné aux corps des Forces Armées Royales et des Forces Auxiliaires ;
- Un régime destinés aux agents des établissements publics et les agents temporaires de l'Etat et des collectivités locales, et dont la gestion est confiée au Régime collectif d'allocation de retraite (RCAR) ;
- Un régime obligatoire de base destiné aux salariés du secteur privé, géré par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) ;
- Un régime complémentaire facultatif au profit du personnel du secteur privé, géré par la Caisse interprofessionnelle marocaine de retraite (CIMR).

Régimes	CMR	CNSS	RCAR	CIMR	Total
Effectifs des Actifs cotisants ³	961 198	2 872 426	194 895	304 193	4 028 519
Effectif des Bénéficiaires	578 127	452 325	108 015	150 725	1 138 467
Cotisations (en Millions de DH)	21 119	8 522	2 307	5 324	37 272
Prestations (en Millions de DH)	20 924	7 944	4 040	3 246	36 154
Réserves (en Millions de DH)	81 208	31 947	83 375	31 985	228 515
Produits financiers (en Millions de DH)	2 471	1 079	4 200	1 909	9 659

3 - Dont un effectif de 331 224 cotisants correspondant au régime militaire

Ceci étant, et malgré l'existence de plusieurs régimes, le secteur de la retraite au Maroc reste marqué par l'insuffisance de la couverture obligatoire. En effet, à fin 2013 seuls 37% de la population active occupée bénéficie d'une couverture de retraite.

Cette faible couverture est directement induite par deux raisons principales, d'une part, (i) du fait que les régimes de couverture obligatoire n'inclut pas les indépendants, les professions libérales et autres catégories professionnelles autres que les salariés des secteurs publics et privés, et (ii) d'autre part, étant donné les pratiques de non ou de sous-déclaration des salariés qui continue à être assez répandue dans le secteur privé.

Ces régimes se caractérisent par la diversité de leur mode de fonctionnement, de leurs modes de financement et taux de cotisation, de leurs modes d'acquisition des droits et de calcul des prestations servies aux affiliés, ainsi que des dispositifs et principes appliqués par les différents régimes relatifs au placement des réserves.

Le cadre institutionnel et de gouvernance du secteur de la retraite au Maroc, quant à lui, reste insuffisant et se caractérise par (i) la segmentation et la multiplicité des bases institutionnelles des caisses de retraite, ainsi que par (ii) l'hétérogénéité des systèmes de gouvernance institutionnelle en termes des structures des organes d'orientation et de gestion, des règles de représentativité dans ces organes, et enfin (iii) par l'absence à ce jour d'un cadre juridique général et d'une tutelle unique opérationnelle qui serait en charge de la régulation, de la supervision et du pilotage du secteur dans sa globalité.

Aussi, la situation des régimes de retraites au Maroc souffre de dysfonctionnements majeurs, à des degrés différents d'un régime à un autre. A cet égard, deux aspects en particulier sont préoccupants au vu de leur imminence alarmante :

- L'horizon de viabilité et la dette implicite non couverte des régimes qui se sont aggravés ces dernières années, au point de menacer la pérennité de certains régimes.
- Les situations financières des régimes qui sont déjà rentrées dans la phase de déséquilibres financiers et qui le seront davantage dans les années à venir. Ces déséquilibres se traduisent par le puisement dans les réserves pour couvrir les prestations dues aux pensionnés (on y est déjà en 2014 pour le régime des pensions civiles géré de la CMR et 2026 pour la CNSS et 2021 pour le RCAR).

Des dysfonctionnements des régimes de retraite connus et des impératifs de réforme avérés

La réflexion sur la problématique de la retraite au Maroc n'est pas nouvelle. Elle remonte au début des années 2000, et plus précisément à l'occasion de l'accord du 30 avril 2003 entre le Gouvernement et les partenaires économiques et sociaux dans le cadre du dialogue social, et qui a retenu la nécessité de tenir un colloque national sur la réforme des systèmes des retraites.

A cet égard, et suite aux recommandations dudit colloque, une commission nationale chargée de la réforme des systèmes de la retraite a été instituée en Janvier 2004 sous la présidence du Premier Ministre, regroupant l'ensemble des parties prenantes à ce dossier et en particulier les partenaires sociaux, les acteurs économiques, les ministères concernés ainsi que les différentes caisses chargées de la gestion des régimes de retraite. Une commission technique a été créée à l'initiative de cette commission nationale, et a été chargée de mener les travaux préparatoires et d'études pour la réforme des systèmes de retraite conformément aux orientations de la commission nationale.

La première phase des travaux de la commission technique, et dont le rapport a été validé par la commission nationale lors de sa réunion en date du 22 Novembre 2006, a permis de dresser un diagnostic détaillé de la situation des systèmes de retraites au Maroc sur la base des études actuarielles menées à cet effet, lequel a fait ressortir la fragilité des équilibres démographiques et financiers de ces systèmes

face au poids des engagements envers les affiliés, et la nécessité de mise en place de mesures d'urgence à cet égard.

Le rapport de cette première phase, tel que validé par la commission nationale, a également décrit les cadres référentiels retenus pour la réforme des systèmes de retraite, lesquels s'articulent autour des axes suivants :

- Les principes directeurs de la réforme ;
- Les règles et contraintes à respecter ;
- La définition du concept du système de retraite national recherché ;
- La proposition des scénarii de réforme possibles.

A cet égard, la commission nationale a retenu un ensemble de cadres référentiels pour la réforme globale du secteur de la retraite, tous régimes confondus, selon les principes directeurs suivants :

- Garantir l'efficacité et la durabilité des systèmes de retraite ;
- Tenir compte de la capacité de financement des employeurs au vu des autres charges sociales (accidents de travail, assurance maladie,...), et en vue de préserver la compétitivité des entreprises et de l'économie nationale (face aux enjeux d'ouverture sur l'international, accords de libre-échange,...) ;
- Tenir compte de la capacité de contribution par les salariés en vue de préserver leurs pouvoir d'achat ;
- S'assurer que les taux de remplacement net au départ à la retraite puisse garantir les conditions d'un niveau de vie décente ;
- Instaurer un seuil minimal de la pension dans le cadre de la solidarité entre les affiliés, et qui puisse permettre un niveau de vie décent aux retraités ;
- Garantir une distribution équitable et transparente dans le système global de la retraite ;
- Insister sur le rôle de l'Etat en sa qualité d'employeur et de régulateur et superviseur du système global de la retraite ;
- Insister sur l'importance du rôle des partenaires sociaux et économiques pour la réussite de la mise en œuvre de la réforme globale des systèmes de la retraite ;
- Garantir une gouvernance efficiente et transparente qui intègre les équilibres fondamentaux des régimes, ainsi qu'une gestion rationalisée et rigoureuse du système global de la retraite.

A la lumière des conclusions de cette première phase, la commission technique a été chargée de l'élaboration des termes de référence relatifs à la réalisation des études des différents scénarii de réforme sur la base des cadres référentiels retenus par la commission nationale.

Les premiers constats résultants des travaux de ces études, finalisées en 2010, concernaient le diagnostic des régimes de retraite et de leurs horizons de viabilité, avec les risques de déficit devenus plus éminents et leurs échéances rapprochées : 2012 pour le régime des pensions civiles, 2026 pour la CNSS, et 2021 pour le RCAR. Les principales conclusions de ce diagnostic se résument comme suit :

- L'importance des engagements constituant les dettes implicites accumulés par les régimes au cours des dernières décennies pour un montant global estimé à 1.200 Milliards, soit près du double du PIB national ;
- L'incapacité des régimes de couvrir ces engagements implicites malgré les niveaux importants de leurs réserves, en particulier pour le régime des pensions civiles avec un taux de couverture ne dépassant pas 12% et un taux de couverture de 4% pour la CNSS;

- Des structures de tarification par les régimes inadaptée en comparaison avec les engagements de prestation consenties en faveurs des affiliés ;
- La nécessité d'entreprendre des réformes profondes pour garantir la viabilité des régimes ;
- La faiblesse de la couverture retraite au Maroc, laquelle reste limitée à 33% du total de la population active occupée à fin 2011 (ce taux est passé à 37% à fin 2013).

Quant aux scénarii de réforme, plusieurs options ont été évaluées dans le cadre de ces études pour aboutir à la proposition de retenir l'option dite « version alternative » basée sur la mise en place d'un régime de base unifié opérant selon le mode de répartition et incluant l'ensemble des salariés des secteurs privés et publics ainsi que les professionnels non-salariés dans le cadre de la généralisation de la couverture de retraite, ainsi que la mise en place de régimes complémentaires obligatoires et facultatifs selon les cas :

- Transférer toutes les opérations de retraites de base à un régime de base unifié (RBU) obligatoire selon un mode opératoire à répartition basé sur des contributions définies, avec des plafonds de contributions et des prestations définies en adéquation avec les seuils minimums de rémunération, ce qui permettrait d'intégrer la balance démographique nationale dans ce système, lequel devra se caractériser par un certain niveau de générosité pour les affiliés ayant les salaires les plus bas.
- Développer un niveau complémentaire obligatoire pour chacun des secteurs public et privé, selon un mode opératoire à répartition et contributions définies, en adoptant le principe des points, et avec la mise en place de plafonds des contributions et des prestations arrêtés à 15 fois le salaire minimum garanti.
- Mettre en place un troisième niveau sous la forme d'un régime facultatif selon un mode opératoire à capitalisation.

Aussi, et suite à la demande des représentants des centrales syndicales dans la commission technique, une étude a été demandé au Bureau International du Travail (BIT) pour analyser les différents scénarii de réforme identifiés, et en particulier l'option dite (« version alternative ») et formuler ses recommandations. A ce titre, et au terme de son analyse, le BIT a émis un certain nombre de remarques et de recommandations quant aux éléments à considérer en priorité pour le choix du système cible de retraite :

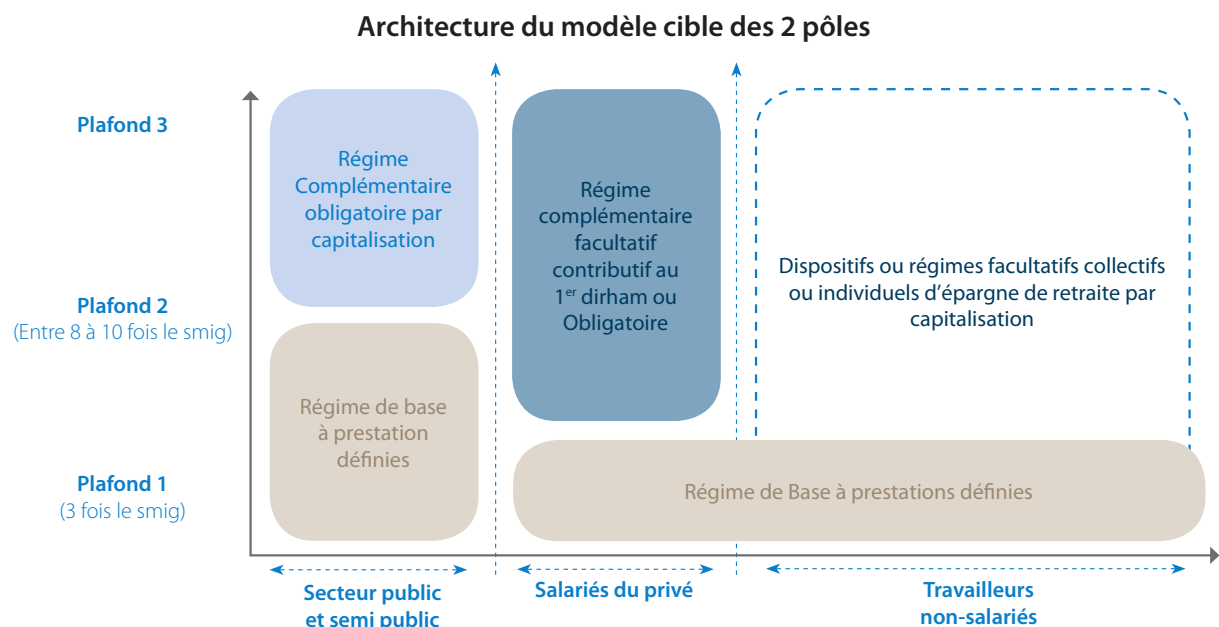
- Définir le plafond salarial de la sécurité sociale (PSS) et assurer l'évolution de ce PSS au moyen d'un mécanisme automatique de revalorisation ;
- Adopter le principe de « prestations définies » pour le régime de base unifié (RBU) et non pas celui des « contributions définies » ;
- Déterminer le taux de remplacement du revenu à la retraite pour le RBU en respectant les contraintes financières pour les générations présentes et futures, lequel devrait être fixé de manière à laisser une marge de manœuvre financière pour que la pension soit protégée contre la perte du pouvoir d'achat par un mécanisme de revalorisation automatique ;
- Les contraintes financières devraient s'exprimer en termes de taux de cotisation maximum et de l'atteinte d'un taux de préfinancement tendant vers 100% sur un horizon à long terme à définir ;
- Le taux de cotisation du RBU peut inclure une provision pour amortir une partie de la dette des régimes du secteur public dans la proportion où ces derniers étaient des substituts au régime de base de la sécurité sociale ;
- Le régime de retraite des travailleurs du secteur public, résultant de la fusion des régimes gérés la CMR et le RCAR, devient complémentaire au RBU. Ses objectifs en matière de protection sociale doivent être définis par les parties à l'intérieur de balises financières visant, à long terme, une pleine capitalisation effective ou virtuelle pour ce qui est de la proportion des engagements à la charge de l'Etat-employeur, à savoir une reconnaissance de dette explicite ;

- La partie de la dette des régimes du secteur public qui ne peut être financée par les cotisations du RBU et du RCFP doit être financée par l'Etat au moyen d'un mécanisme spécifique et transparent ;
- A défaut d'opter pour un régime de retraite complémentaire obligatoire pour les travailleurs du secteur privé, l'Etat devrait s'assurer que l'encadrement légal et les mécanismes de surveillance et de contrôle des régimes complémentaires facultatifs sont adéquats.

Au vu de ce qui précède, la commission technique a procédé à des évaluations détaillées des différents scénarii du système cible dans le cadre de la réforme globale du secteur de la retraite, lesquels scénarii ont été discutés au vu des conclusions du rapport du BIT et de ses recommandations, et partant des principes directeurs et objectifs de la réforme systémique tels que retenus par la commission nationale.

Au final, les membres de la commission technique ont privilégié l'option de passer par un modèle transitoire, basé sur deux pôles (un public et un privé) avant d'arriver à un système cible qui réponds parfaitement aux termes de références décrits et retenus au début de la mission des commissions nationale et technique. Il s'agit d'un modèle basé sur un système de retraite à deux pôles public et privé dans la perspective de la mise en place d'un régime de base unifié :

- Un pôle public couvrant les salariés du secteur public et assimilés, avec la mise en place d'un système de base qui est opéré selon le mode de répartition tout en introduisant un plafond des cotisations et des prestations, et l'instauration d'un système complémentaire qui soit opéré selon le mode de capitalisation ;
- Un pôle privé couvrant les salariés du secteur privés et des professionnels non-salariés (travailleurs indépendants, professions libérales, ...) afin de les intégrer dans le système de la sécurité sociale tout en tenant compte de leurs spécificités, et l'instauration d'un système facultatif pour les salariés du secteur privé.



Sur cette base, la commission nationale chargée de la réforme des systèmes de retraite a tenu une réunion le 30 janvier 2014, sous la présidence du Chef du Gouvernement et en présence de tous ces membres, réservée à la présentation et la discussion des résultats et état d'avancement des travaux de la commission technique.

Lors de cette réunion, la commission nationale a validé l'option du système à deux pôles (public et privé) telle que proposée par la commission technique.

Elle a par ailleurs, et après avoir considéré la nécessité de prendre des mesures d'urgences pour la réforme paramétrique du régime des pensions civiles au vu de sa situation difficile et de la proximité de l'échéance de ses premiers déficits, retenu un certain nombre de recommandations, dont principalement :

- Retenir la note élaborée par la commission technique en date du 22 novembre 2012 comme feuille de route pour la réforme du secteur de la retraite ;
- Retenir le système des deux pôles comme cadre général de la réforme globale du secteur de la retraite ;
- Inscrire les mesures de réforme paramétrique du régime des pensions civiles dans le cadre du dialogue social entre le gouvernement et les partenaires économiques et sociaux.

Enfin, une réunion de la commission nationale a été organisée en date du 18 Juin 2014 en vue d'étudier la situation financière du régime des pensions civiles et de formuler des propositions quant aux mesures de réforme paramétrique y afférents. Un projet de réforme a été présenté dans ce sens par le Gouvernement, avec un horizon pour son entrée en vigueur prévue dès Janvier 2015, et dont les objectifs seraient de :

- Reporter l'échéance de déficit du régime d'une dizaine d'années en attendant la mise en œuvre de la réforme globale ;
- Préparer le rapprochement des paramètres de fonctionnement des régimes publics de retraites en perspective de la mise en place du pôle public, notamment ceux du régime des pensions civiles et du régime général du RCAR ;
- Réduire le montant de ses engagements relatifs à la dette implicite du régime en vue de faciliter la mise en œuvre de la réforme globale ;

Le régime des pensions civiles

Le régime des pensions civiles est un régime de retraite obligatoire, par répartition, à prestations définies qui fonctionne en annuités, et dont la gestion est confiée à la Caisse Marocaine des Retraites (CMR), et ce à travers la loi n°11-71 instituant un régime des pensions civiles.

Les principales caractéristiques du mode de fonctionnement du régime peuvent être résumées comme suit :

- Les cotisations sont calculées sur la base :
 - d'un taux de cotisation de 20% supportés à parts égales par l'employeur et l'affilié ;
 - et du salaire de base majoré de l'indemnité de résidence et des indemnités statutaires ayant un caractère permanent ;
- L'âge légal de départ à la retraite :
 - est fixé, par la loi, à 60 ans pour l'ensemble des affiliés à l'exception de quelques catégories professionnelles telles que les Magistrats et les Enseignants Universitaires,
 - avec la possibilité pour les affiliés d'opter pour un départ anticipé à la retraite en cas d'invalidité ou après avoir totalisé une durée de 15 ans de service effectif pour les femmes et 21 ans pour les hommes ;

- Les pensions de retraite sont :
 - liquidées sur la base du dernier salaire servi au moment du départ à la retraite,
 - et calculées sur la base d'un taux d'annuité de 2,5% par année prise en charge par le régime avec un maximum de 40 annuités. Ce taux est ramené à 2% en cas de départ en retraite avant la limite d'âge.
- En cas de décès de l'affilié :
 - la pension est réversible à ses ayants droits, à hauteur de 50% pour son conjoint ou sa (ces) conjointe(s), et 50% pour ses orphelins ;
 - celle reversée aux conjoints est viagère, alors que celle due aux orphelins est servie jusqu'à l'âge de 16 ans, voir jusqu'à 21 ans s'ils poursuivent des études.
- En cas d'invalidité totale et définitive, la pension est assurée durant toute la période où l'affilié se trouve dans l'incapacité de travailler. Cette pension est toutefois prise en charge par l'Etat employeur.
- Le régime sert, par ailleurs, des allocations familiales aux retraités selon les mêmes conditions applicables aux fonctionnaires en activité. Ces allocations sont imputées au régime, mais elles ne font l'objet ni de cotisation spécifique, en dehors de la cotisation retraite, ni de gestion distincte.

Quant à la situation financière du régime des pensions civiles, elle se caractérise par des déséquilibres financiers importants, avec un déficit estimé à 1,28 milliards de dirhams pour 2014 (actualisé sur la base des données réelles à fin juillet et des projections à fin 2014). Ces déséquilibres devront s'aggraver davantage dans les années à venir si aucune mesure d'ajustement immédiate n'est prise en vue de prolonger son horizon de viabilité et en attendant la mise en œuvre d'une réforme globale du système de retraite tous régimes confondus. En effet, et selon le rapport de la Cour des Comptes sur les systèmes de retraite (publié en Juillet 2013 sur la base des études de 2011), le déficit du régime devait continuer à s'aggraver pour atteindre 24,85 MMDH en 2021, et à près de 46 MMDH en 2030, pour atteindre 78 MMDH en 2061.

Ces déséquilibres s'expliquent par une série de facteurs relatifs à l'historique du régime des pensions civiles et à son mode de fonctionnement.

- D'une part, les contributions patronales dues par l'Etat employeur n'avaient pas été versées en temps voulu pendant plusieurs années, ce qui a eu pour effet de limiter les réserves du régime des pensions civiles ; une situation qui a perduré pendant une longue période notamment au vu du :
 - rattachement de la Caisse Marocaine des Retraites à la direction des affaires administratives et générales du Ministère des Finances, et ce jusqu'en 1996 avec l'entrée en vigueur de la loi n°43-95 sur la réorganisation de la CMR faisant de cette dernière un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière ;
 - rapport démographique favorable, conduisant à juger (sans avoir recours à des études actuarielles rigoureuses) que les cotisations salariales étaient suffisantes pour assurer les prestations de retraite à un niveau dépassant les pratiques des régimes de retraites.

En 2005, l'Etat a remédié partiellement au retard de versement de la part patronale, en débloquent un montant global de 11 milliards de dirhams en faveur du régime des pensions civiles, dont 6 Milliards au titre desdits retards lui incombant et 5 milliards au titre de reversement des avances prises pour le compte du régime militaire.

- D'autre part, Il ressort que le régime fait face à des difficultés profondes, notamment d'ordre démographique et financier que la structure paramétrique du régime n'est pas en mesure de prendre en charge :

Facteurs démographiques :

- Essoufflement du levier démographique du régime qui est passé de « 12 affiliés par retraité » en 1986 à « 6 affiliés » en 1997, pour atteindre 2,8 en 2013 ; et devrait atteindre 1 dès 2024 ;
- Evolution moyenne du nombre d'affiliés ne dépassant pas 2,22% contre une augmentation de 7% du nombre des départs à la retraite ;
- Mutation de la structure caractérisant la population des affiliés du régime avec un retardement continu de l'âge de recrutement.

Facteurs Financiers :

- Déséquilibre structurel entre les prestations servies et l'effort de cotisation consenti : 2,5% sur la base du dernier salaire pour toute année de cotisation, soit un taux de remplacement qui peut atteindre 100% au bout de seulement 30 à 35 ans de carrière.

A noter que jusqu'en 1990, la base de calcul des cotisations et des liquidations des pensions se limitait au salaire de base. Elle a été élargie à partir de cette date pour inclure l'indemnité de résidence et 50% des indemnités statutaires, ensuite modifiée en 1997 pour englober la totalité des indemnités statutaires, et généralisée par la suite à l'ensemble des pensionnés.

- Ces modifications ont été suivies (entre 2004 et 2007) par un relèvement des contributions patronales et salariales, lesquelles sont passées chacune de 7 à 10%. Cette réforme paramétrique a pu augmenter l'horizon de viabilité du régime de 7 ans repoussant l'apparition du 1er déficit à 2012-2014.
- L'aggravation des engagements futurs du régime suite à la mise en œuvre de la politique de révision des salaires dans la fonction publique et par l'allègement des conditions d'avancement de grade à partir de 1998.
- La mutation des caractéristiques de la population des futurs retraités avec un renforcement de la part des cadres ou les agents qui terminent leurs service dans des échelles de rémunération élevées : la part des cadres dans l'effectif des retraités du régimes est passée de 6% en 1986 à 45% en 2011.

Mesures proposées par le Gouvernement pour la réforme paramétrique du régime des pensions civiles

Au regard de la situation du régime des pensions civiles, et lors de la réunion de la commission nationale en date du 18 juillet 2014, un projet de réforme paramétrique du régime a été présenté par le Gouvernement, avec un horizon pour son entrée en vigueur prévue pour Janvier 2015.

Il est à souligner, que les mesures préconisées par le gouvernement dans le cadre de ce projet de réforme ne concernent que les actifs affiliés au régime et futurs bénéficiaires à compter de la date proposée d'entrée en vigueur de ces mesures, et n'auront aucun impact sur les prestations servies aux pensionnaires actuels.

Elles portent, par ailleurs, sur quatre principaux aspects de la structure paramétrique du régime des pensions civiles :

L'âge de départ à la retraite:

Prolongation de la durée de travail des affiliés au régime des pensions civiles, soit leur durée de contribution, en portant l'âge de départ à la retraite à 65 ans au lieu de 60 ans. Cette mesure serait appliquée en deux temps :

- Relever l'âge de départ à la retraite à 62 ans à compter du 1^{er} juillet 2015 ;
- Etendre progressivement de six mois chaque année à partir de 2016 pour atteindre 65 années à l'horizon 2021 ;
- Ouvrir la possibilité de bénéficier (avant l'âge de la retraite) de la pension complète après 41 ans d'affiliation au régime sans application des opérations de retenue.

Le taux de cotisation :

Augmentation du taux de cotisation à 28% au lieu de 20%, en maintenant le principe de contribution partagée à parts égales entre l'état employeur et les salariés affiliés au régime. Cette mesure serait appliquée sur un horizon de 2 ans, avec :

- Quatre points d'augmentation en 2015, portant ainsi la cotisation pour chacune des deux parties de 10% à 12%, sur la période entre le 1^{er} Janvier et le 31 décembre 2015 ;
- Quatre points additionnels en 2016, portant le taux de cotisation pour chacune des parties à 14% à compter du 1^{er} Janvier 2016.

La base de calcul de liquidation des prestations :

Adoption du salaire moyen sur les huit dernières années de service effectif à la date de départ en retraite, comme base pour le calcul des pensions, au lieu du dernier salaire perçu.

Le taux de valorisation (taux d'annuité):

Baisse du taux de revalorisation pour le pour le calcul des pensions en adoptant un taux d'annuité de 2% au lieu de 2,5%, et ce selon les modalités suivantes :

- Maintenir un ratio de 2,5% pour tous les « droits acquis »⁴ avant la date proposée pour l'entrée en vigueur de la réforme ;
- Baisser le taux d'annuité de 2,5% à 2% pour tous les droits qui seront acquis à compter du 1^{er} janvier 2015 ;

Le résultat escompté de la mise en œuvre des mesures proposées par le gouvernement, avec une date d'entrée en vigueur des dès janvier 2015, est de :

- Reporter l'échéance du 1^{er} déficit du régime des pensions civiles à 2022 : soit de 8 années ;
- Réduire le montant des engagements du régime relatifs à la dette implicite de 478 milliards de dirhams : soit de 70% ;
- Permettre ainsi un de retarder l'apparition du déficit de 2014 à 2022.

4 - Par « droits acquis » il est entendu les droits des retraités et les droits pour les actifs, créés pendant la durée de travail avant la date d'entrée en vigueur de toute réforme ou changement des règles et/ou paramètres du mode d'acquisition des droits et de liquidation des prestations.

Annexe 2 – Illustration de l'impact des recommandations du CESE relatives aux mesures d'urgence spécifiques au régime des pensions civiles (à court et très court terme)

Les impacts des mesures proposées pour le RPC dans le présent avis et qui sont résumés ci-après, se justifient par les motivations déclinées en début de ce chapitre et qui ambitionnent la création des conditions favorables à une dynamique de réforme globale :

- Reporter l'échéance du 1^{er} déficit du régime des pensions civiles à courant 2020 : soit de 5,5 années de plus que le statuquo mais 2,5 années de moins que pour les propositions du gouvernement ;
- Réduire de 63,6% le montant des engagements du régime relatifs à la dette implicite pour le ramener à 252 milliards de dirhams (58% et 295 si on s'arrête à 63 ans);
- Permettre un retour à l'équilibre du régime à horizon de 56 ans, (59 ans si on s'arrête à 63 ans).

	Date du 1 ^{er} déficit annuel	Gain en année	Date Epuisement des réserves	Gain en année	Déficit cumulé jusqu'à 2063 en milliards de dhs	Variation par rapport au Statuquo	Retour à l'équilibre	Déficit cumulé jusqu'au retour à l'équilibre ou sur 100 ans	Taux de récupération
Statuquo	2014		2022		-687	–	jamais	-810	199%
Scénario gouvernemental	2022	7,91 ans (7 ans et 11 mois)	2031	8,33 (8 ans et 4 mois)	-209	-69,6%	Au bout de 52 ans (2065)	-210	118%
Scénario CESE 63 ans + 65 facultatif*	2020	5,5 ans (5 ans et 6 mois)	2029	7 ans	-250	-63,60%	Au bout de 56 ans (2069)	-252	118%
Scénario CESE limité à 63 ans	2020	5,5 ans (5 ans et 6 mois)	2028	5,7 ans (5 ans et 8 mois)	-288	-58,08%	Au bout de 59 ans (2072)	-295	122%

NB: *Ces impacts supposent que l'effet combiné entre l'adhésion volontaire à 65 ans, son évaluation et les mesures qui en découlent, compensent l'équivalent d'une augmentation de 2 ans supplémentaires entre 2021 et 2022.

L'effet de la réforme devient plus sensible pour les populations qui ont 50 ans et moins. Un taux de remplacement brut plus bas, mais une pension en valeur pouvant être plus importante pour les départ à 65 ans, en plus de :

- L'effet abattement fiscal
- L'effet avancement et augmentation des salaires pendant la période d'activité additionnelle

Durée de cotisation au 01/01/2015	% de la population	Statuquo		Réforme proposée			
		Taux brut remplacement	Pension nette annuelle moyenne	Taux brut remplacement	Pension nette annuelle moyenne	Taux brut remplacement	Pension nette annuelle moyenne
				Départ à 63 ans		Départ à 65 ans	
Actifs âgés de 55 ans au 31/12/2013							
25-29	25%	81%	149 368	71%	145 141		
30-34	48%	92%	134 394	81%	128 979		
Actifs âgés de 50 ans au 31/12/2013							
20-24	39%	81%	146 104	70%	145 496	74%	162 209
25-29	31%	92%	159 970	80%	159 103	84%	177 082

Annexe 3 – Illustration de l'impact des recommandations du CESE relatives aux mesures parallèles spécifiques aux autres régimes de retraite à court terme

Les impacts des mesures proposées pour les régimes du RCAR, dans le présent avis et qui sont résumés ci-après, découlent des motivations déclinées en début de ce chapitre et qui ambitionnent l'élargissement de la couverture de la retraite complémentaire à tous les affiliés et en parallèle la création des conditions favorables à une convergence vers la réforme globale

- Pour le Régime Général : en appliquant un plafond de l'ordre de 10.000 dirhams, l'horizon de viabilité se situerait à 2045, contre 2041 pour le cas du statu quo, et la dette implicite baisserait de 175 à 136 milliards de dirhams.
- Pour le Régime Complémentaire : l'augmentation de la cotisation à 8% (+2%) et la généralisation au 1^{er} dirham avec un taux de rendement technique ramené à 12%, assurerait un Horizon de Viabilité à 2050 au lieu de 2038 pour le statu quo. La dette implicite à horizon de 50 ans passerait de 16 MMDH à 35 MM DH. L'Horizon de Viabilité globale des 2 régimes ensemble passerait à 2047.

Impact RG avec moyenne des 10 meilleurs salaires & RC réformé	RC		RG		RG & RC	
	HV	Dette implicite à l'HV (Milliards DH)	HV	Dette implicite à l'HV (Milliards DH)	HV	Dette implicite à l'HV (Milliards DH)
scénario statu quo	2038	16	2045	136	2045	147
Scénario généralisation au 1 ^{er} DH	2045	41			2045	174
Scénario généralisation au 1 ^{er} DH avec hausse des cotisations à 8%	2046	54			2046	188
Scénario généralisation au 1 ^{er} DH avec hausse des cotisations à 8 % et revue de la valeur d'acquisition (Rdt=9%)	2060	7			2047	153
Scénario généralisation au 1 ^{er} DH avec hausse des cotisations à 8 % et revue de la valeur d'acquisition (Rdt=12%)	2050	35			2047	170
Scénario généralisation au 1 ^{er} DH avec hausse des cotisations à 8 % et revue de la valeur d'acquisition de manière progressive (Rdt=14%, 13%, 12%)	2050	35			2047	171

Âge 2015	Salaire 2015	Ancienneté 2015	RG				RC		RC+RG		
			Pension RG STQ	Pension RG Sal 10 ans	TRRG STQ	TRRG Sal 10 ans	Pension RC STQ	Pension RC Réforme	TR STwQ	TR Réforme	Augm. Pension
50	3 000,00	22	2 670,01	2 670,01	68,21%	68,21%	-	387,05	68,21%	78,10%	9,9%
		26	3 143,96	3 143,96	80,32%	80,32%	-	387,05	80,32%	90,21%	9,9%
	8 000,00	22	7 120,04	7 086,86	68,21%	67,89%	-	1 032,13	68,21%	77,78%	9,6%
		26	8 383,90	8 349,36	80,32%	79,99%	-	1 032,13	80,32%	89,88%	9,6%
	12 000,00	22	10 680,06	10 494,20	68,21%	67,02%	-	1 548,19	68,21%	76,91%	8,7%
		26	12 399,45	12 203,38	79,19%	77,94%	-	1 548,19	79,19%	87,83%	8,6%
	17 000,00	22	13 865,37	13 228,52	62,51%	59,64%	477,87	2 564,12	64,66%	71,20%	6,5%
		26	15 598,54	14 904,95	70,32%	67,20%	477,87	2 564,12	72,48%	78,76%	6,3%
55	3 000,00	22	1 955,40	1 955,40	57,91%	57,91%	-	166,94	57,91%	62,86%	5,0%
		26	2 364,23	2 364,23	70,02%	70,02%	-	166,94	70,02%	74,96%	4,9%
	8 000,00	22	5 214,39	5 202,10	57,91%	57,77%	-	445,16	57,91%	62,72%	4,8%
		26	6 304,61	6 292,32	70,02%	69,88%	-	445,16	70,02%	74,83%	4,8%
	12 000,00	22	7 821,58	7 749,42	57,91%	57,38%	-	667,74	57,91%	62,32%	4,4%
		26	9 304,75	9 232,59	68,89%	68,36%	-	667,74	68,89%	73,30%	4,4%
	17 000,00	22	10 091,58	9 844,04	52,74%	51,45%	366,06	1 265,87	54,66%	58,06%	3,4%
		26	11 586,63	11 339,09	60,56%	59,26%	366,06	1 265,87	62,47%	65,88%	3,4%
58	3 000,00	22	1 598,50	1 598,50	51,73%	51,73%	-	61,11	51,73%	53,71%	2,0%
		26	1 972,64	1 972,64	63,84%	63,84%	-	61,11	63,84%	65,82%	2,0%
	8 000,00	22	4 262,67	4 258,17	51,73%	51,68%	-	162,95	51,73%	53,65%	1,9%
		26	5 260,38	5 255,88	63,84%	63,78%	-	162,95	63,84%	65,76%	1,9%
	12 000,00	22	6 394,01	6 374,28	51,73%	51,57%	-	244,43	51,73%	53,55%	1,8%
		26	7 751,31	7 731,59	62,71%	62,55%	-	244,43	62,71%	64,53%	1,8%
	17 000,00	22	8 209,09	8 143,36	46,88%	46,51%	309,65	639,03	48,65%	50,16%	1,5%
		26	9 577,27	9 511,55	54,70%	54,32%	309,65	639,03	56,46%	57,97%	1,5%

Annexe 4 – Références bibliographiques

Dans le cadre de ses travaux d'analyse, le Conseil s'est basé sur l'ensemble des documents et rapports qui ont été mis à sa disposition par les différentes parties prenantes :

- مذكرة من طرف المركزيات النقابية إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الإجراءات القياسية مضمون مشروع القانونين المقترحين من كيب الحكومة والمتعلقين بنظام المعاشات المدنية
- التقرير الثاني للجنة التقنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد، مارس 2007
- التقرير المرحلة الاولى من أشغال اللجنة التقنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد، أكتوبر 2005
- مذكرة حول تقدم أشغال اللجنة التقنية إلى السيد رئيس الحكومة رئيس اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد
- مذكرة بخصوص أشغال اللجنتين الوطنية والتقنية المكلفتين بإصلاح أنظمة التقاعد،
- خلاصات اجتماع اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة المنعقد الاربعاء 30 يناير 2013
- ملحق حول المنهجية المتبعة، المعطيات المستعملة، أهم الفرضيات والنتائج المفصلة للدراسة الإكتوارية الأخيرة لنظام المعاشات المدنية برسم سنة 2013 ،
- ملحق بشأن مذكرة مفصلة عن نظام المعاشات المدنية المسير من طرف الصندوق المغربي للتقاعد
- تقرير إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول إصلاح نظام المعاشات المدنية المسير من طرف الصندوق المغربي للتقاعد، مديرية التأمينات والاحتياط الاجتماعي، وزارة الاقتصاد والمالية
- Rapport de synthèse des travaux du cabinet ACTUARIA -2010
- Rapport du Bureau international du travail adressé au Gouvernement sur la réforme des retraites - 2012.
- Rapport de la Cour des Comptes sur le Système de retraite au Maroc : Diagnostic et propositions de réformes - Juillet 2013
- Rapport d'activité de la CMR, 2013
- Rapport sur le vieillissement de la population marocaine : Effets sur la situation financière du système de retraite et sur l'évolution macroéconomique, HCP - Décembre 2012

Le Conseil, s'est également basé sur un ensemble de publications nationales et internationales pertinentes en matière d'analyse des systèmes de la retraite en général, et en particulier les systèmes des pensions civiles, ainsi que celles en relation avec les réformes des systèmes de retraite et plus généralement les politiques de couverture sociale.

Annexe 5 – Liste des acteurs auditionnés

Au vu des délais très serrés pour élaborer son avis, une journée d'étude a été organisée le 1 septembre 2014 sur le thème de la réforme du régime des pensions civiles.

Le séminaire a été conçu pour favoriser le partage d'information et d'échange visant d'une part (i) de faire état de la situation générale des systèmes de la retraite au Maroc, et celle du régime des pensions civiles en particuliers, ainsi que des principales problématiques et impératifs de réforme y afférentes ; et d'autre part (ii) de présenter les mesures préconisées par le gouvernement pour la réforme paramétrique du régime des pensions civiles, objet des deux projets de lois soumis par le Gouvernement à l'avis du CESE, et enfin (iii) de recueillir les avis des partenaires sociaux et acteurs de la société civile concernés, sur les mesures proposées par le gouvernement et leurs implications sur les affiliés.

Aussi, la journée d'étude a-t-elle regroupé les principaux acteurs institutionnels et partenaires sociaux concernés par cette réforme. Il s'agit notamment :

- du Ministère de l'Economie et des Finances, en sa qualité de chargé de la coordination de la commission technique issue de la commission nationale chargée de la réforme des régimes de retraite, lequel a présenté les travaux des dites commissions et des principales conclusions et avancées de ces travaux ;
- de la Caisse Marocaine des Retraites (CMR), en sa qualité d'établissement gestionnaire du régime des pensions civiles, qui a présenté le régime des pensions civiles et a introduit les dysfonctionnements du régime et des impératifs de sa réforme ;
- La Direction des Assurances et Prévoyance Sociale (DAPS), qui a présenté les deux projets de lois, objet de la réforme paramétrique proposée par le gouvernement, tout en rappelant les principes directeurs de la réforme globale, du système cible tel qu'arrêté par la commission nationale et de la feuille de route proposée ;
- des représentants des centrales syndicales, lesquelles ont présenté leurs positions des propositions du gouvernement et leurs orientations en matière de réforme globale des systèmes de retraite, et en particulier les représentants de :
 - l'Union Marocaine du Travail (U.M.T)
 - la Confédération Démocratique du Travail (C.D.T)
 - l'Union Générale des Travailleurs du Maroc (U.G.T.M)
 - la Fédération Démocratique Du Travail (F.D.T)
 - l'Union Nationale du Travail au Maroc (U.N.T.M.)
 - la Fédération Nationale des Associations des Retraités au Maroc
- des représentants des pensionnaires du régime :
 - Fédération Nationale des Associations des Retraités au Maroc

Des auditions complémentaires ont été organisées pour approfondir le débat sur le sujet :

- la Direction du Budget et la Direction du Trésor et des Finances Extérieures
- la Cour des Comptes.

Annexe 6 – Copie du compte rendu des conclusions de la réunion de la commission nationale tenue le 30 janvier 2014

المملكة المغربية
اللجنة التقنية المكلفة بإصلاح
أنظمة التقاعد

خلاصات

اجتماع اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد المنعقد الأربعاء 30 يناير 2013

عقدت اللجنة الوطنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد برئاسة السيد رئيس الحكومة وبحضور جميع أعضائها، الأربعاء 30 يناير 2013، اجتماعا خصص لتقديم ومناقشة نتائج أشغال اللجنة التقنية المكلفة بإصلاح أنظمة التقاعد.

وقد خلص هذا الاجتماع إلى ما يلي:

- اعتبار المذكرة التي أنجزتها اللجنة التقنية حول تقدم أشغالها كخارطة طريق لإصلاح قطاع التقاعد؛
- اعتبار منظومة القطبين كإطار عام للإصلاح الشمولي لقطاع التقاعد في مرحلة أولى؛
- إدراج الإصلاحات المقياسية لنظام المعاشات المدنية في إطار الحوار الاجتماعي بين الحكومة والفرقاء الاجتماعيين والاقتصاديين؛
- المصادقة على رصد ميزانية خاصة للجنة التقنية والقيام بالدراسات اللازمة لاستكمال برنامج أشغالها بما فيه الإطلاع على التجارب الدولية في مجال إصلاح أنظمة التقاعد؛

▪ إنجاز دراسة تمكن من بلورة مقارنة دقيقة لتوسيع التغطية لفائدة غير
الأجراء في مجال التقاعد مع ضرورة الأخذ بعين الاعتبار التأمين
على المرض؛

▪ التزام اللجنة الوطنية بمواكبة أشغال اللجنة التقنية التي ستسرع من
وثيرة أعمالها قصد تقديم نتائجها المرحلية في أقرب الآجال.

التذكير بالمراحل المقبلة من أشغال اللجنة التقنية كما وردت في مذكرة
اللجنة التقنية المرفوعة إلى السيد رئيس الحكومة:

- إنجاز دراسة تمكن من بلورة مقارنة دقيقة لتوسيع التغطية لفائدة غير
الأجراء في شقيها المتعلقين بالتقاعد وبالتأمين على المرض؛
- استكمال البلورة التقنية الدقيقة للإطار العام للإصلاح؛
- إعداد الترسنة القانونية والتنظيمية؛
- وضع تصور دقيق لحكامة المنظومة الجديدة للتقاعد في الجوانب
المتعلقة بالتأطير والرقابة وتسيير وتدبير الأنظمة؛
- تحديد خارطة طريق للانتقال من المنظومة الحالية إلى المنظومة
الجديدة؛
- التعجيل باستكمال تنفيذ البرنامج المسطر للجنة التقنية للإطلاع على
التجارب الدولية الناجحة في مجال إصلاح أنظمة التقاعد.

MEF

14-6-2017

CAR
Abou El ALA

ع. الله العلي

Hayatou

TERFAË ABDELKEF
U.N.T.M

Carly: HABIBI
FDT

DR CHAMAOUI
CDT

HAYTOU
UNT

Handwritten signature and initials.

UGTM 2
Lahcen Hamsali

Belghaci
CGEM

Handwritten signature and initials.

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@ces.ma