

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, mai 2009, numéro

65 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

DÉMOGRAPHIE ET RETRAITES AU MAGHREB

Jean-Marc Dupuis,
Claire El Moudden,
Anne Pétron

CREM, Université de Caen Basse-Normandie¹

Hérités de la période coloniale, les systèmes de retraite du Maghreb offrent des taux de pension sensiblement supérieurs à ceux de l'Europe. Mais la retraite moyenne reste faible dans ces pays et seule une partie de la population est couverte en raison du niveau élevé de l'emploi informel.

Ces systèmes auront à faire face à un vieillissement démographique rapide, qui tient, depuis trente ans, à la chute de la fécondité (diminution de 4,5 enfants par femme) et à l'allongement de l'espérance de vie (gain de 27 ans en moyenne). À partir de 2020, cette évolution devrait rapprocher le *ratio* de dépendance des inactifs de celui de l'Europe et menacer l'équilibre financier, déjà fragile, des caisses de retraite. Et ce, d'autant plus que l'Algérie, le Maroc et la Tunisie doivent relever un autre défi : celui d'étendre la couverture « retraite » à une fraction plus grande de leur population. Si les gouvernements affichent leur volonté de réformer les systèmes de retraite, les processus sont inégalement engagés dans les trois pays.

Les pays du Maghreb disposent de systèmes de retraite hérités de la période coloniale. D'ores et déjà confrontés à des taux de couverture très faibles – du fait d'un emploi informel important –, ils vont devoir faire face, dans les prochaines décennies, aux effets du vieillissement démographique. Le fragile équilibre financier des caisses de retraite va réclamer de nouveaux efforts. Si les gouvernements affichent leur volonté de s'attaquer à ces défis, les processus de réforme sont inégalement engagés selon les pays.

● Des régimes de retraite contributifs...

Les systèmes de retraite en Algérie, au Maroc et en Tunisie présentent de nombreux traits communs : ils sont bismarckiens, offrent des taux de pension élevés aux cotisants et n'assurent qu'une couverture partielle de la population.

Première caractéristique commune, les trois systèmes relèvent du principe bismarckien : ils sont obligatoires, professionnels et contributifs. Les salariés du secteur public et des entreprises privées sont soumis à l'obligation d'assujettissement ainsi que les travailleurs indépendants (sauf au Maroc, pour cette dernière catégorie). Cette relative similarité entre les trois pays trouve pour partie son origine dans l'empreinte coloniale : les régimes publics ont été créés assez tôt, à la fin du XIX^e siècle en Tunisie, au début du XX^e en Algérie et au Maroc. Seule l'Algérie a bénéficié de la mise en place de régimes obligatoires pour le secteur privé avant son

1. Le Centre de recherche en économie et management (CREM), Université de Caen Basse-Normandie, anime un réseau de chercheurs algériens, français, marocains et tunisiens sur le programme de recherche « Retraite et développement au Maghreb ». Ce programme a fait l'objet d'un premier rapport dans le cadre d'une convention de recherche avec la Mire.

indépendance (à partir de 1953). Au Maroc et en Tunisie, ces systèmes ont été instaurés après l'indépendance et les nouveaux États, y compris l'Algérie, ont, en ne modifiant pas l'architecture de ces derniers, confirmé leur préférence pour les principes bismarckiens.

Les pensions sont à prestations définies ; elles sont calculées en fonction du nombre d'années de cotisation et d'un salaire de référence. Le financement se fait par répartition : les retraites sont payées par les cotisations des actifs (à la charge des employeurs et des salariés). Certaines caisses de retraite marocaines fonctionnent en répartition provisionnée : les réserves ont pour objectif de permettre la fixation des taux de cotisation assurant l'équilibre sur le moyen terme. Dans les trois pays, le système ne comprend que des régimes de base, à l'exception du Maroc où il existe un régime complémentaire facultatif en répartition.

Autre similitude forte, aucun dispositif d'assistance du type minimum-vieillesse n'a été mis en place, mais l'Algérie et la Tunisie ont des dispositifs d'assistance généraux – pour des montants modestes – qui peuvent couvrir des personnes âgées.

DES DONNÉES DIFFICILEMENT ACCESSIBLES

Encadré 1

Les données présentées ici sont tirées de Dupuis, El Moudden, Pétron (2008). La réalisation de cette recherche s'est heurtée à trois types de difficultés. L'accès aux données est très variable d'une institution à l'autre, d'un pays à l'autre. Certaines caisses de retraite, peu nombreuses, publient des rapports annuels. Seul le Maroc – le ministère des Finances en tant que tutelle – publie annuellement un rapport exhaustif sur les retraites. En l'absence d'accès public, les données ont été obtenues par l'intermédiaire de laboratoires de recherche, comme le Cread (Centre de recherche en économie appliquée pour le développement) à Alger, ou ont été tirées de rapports publics (Conseil économique et social, rapports du Plan). En matière de démographie, d'emploi et de comptes nationaux, les données sont issues des instituts nationaux de statistiques ou des institutions internationales (Bureau international du travail [BIT], Organisation des nations unies [ONU]), dans la mesure où ces dernières précisent la source primaire. La deuxième difficulté réside dans le caractère non homogène des données ou leur très grande agrégation. Dans un tel contexte, la comparaison conduit à adopter le plus petit dénominateur commun, c'est-à-dire la donnée la plus agrégée. La troisième difficulté est liée à la rareté des séries continues, en particulier dans le domaine de l'emploi.

Les règles d'acquisition et de liquidation des droits sont relativement proches dans les trois pays. L'âge légal de départ à la retraite s'établit à 60 ans. Les durées de cotisation requises pour obtenir une pension à taux plein vont de vingt-huit/trente ans au Maroc et en Tunisie dans les régimes privés, à quarante ans dans les régimes publics et trente-deux ans dans le régime unique algérien. Les taux de pension (taux appliqué à un salaire de référence pour déterminer le montant de la pension) pour une carrière complète et une liquidation à 60 ans sont sensiblement supérieurs aux taux européens : 80 % du salaire de référence (celui des cinq meilleurs salaires annuels) pour le régime unique algérien ; 100 % du salaire du dernier mois d'activité dans les secteurs publics du Maroc et de la Tunisie, contre 70 % et 80 % du salaire des huit ou dix dernières années dans leurs secteurs privés.

D'après nos estimations, la pension moyenne reste faible en 2004 : de l'ordre de 52 à 56 % du salaire moyen dans le secteur formel, selon les pays. Cet écart entre taux de pension et taux de remplacement instantané (rapport de la

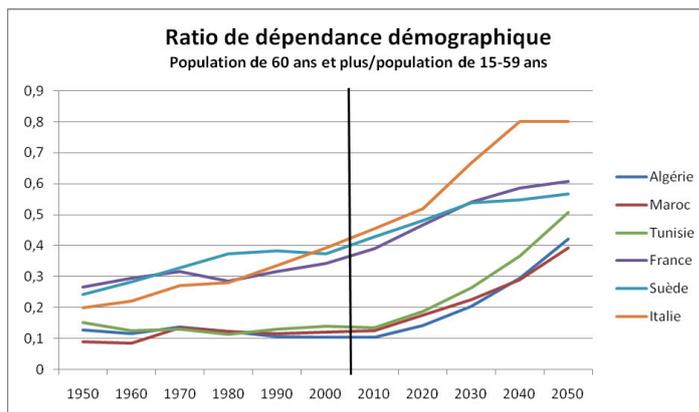
pension moyenne au salaire moyen) tient principalement au fait que les durées de cotisation ne sont pas complètes et aux conditions de revalorisation des retraites. À cet égard, on observe des disparités importantes selon le sexe et l'âge. Les hommes disposent de pensions en moyenne supérieures à celles des femmes, situation qui traduit l'inégalité entre hommes et femmes face à l'emploi. Les jeunes retraités ont des pensions supérieures à celles des retraités âgés, disparité qui tient aux différences de carrières et aux procédures d'indexation fixant l'évolution des pensions. Ces dernières, une fois liquidées, vont en effet évoluer pendant la période de retraite selon des règles très variables d'une caisse à l'autre : les pensions sont revalorisées en fonction de l'évolution des salaires (régimes publics au Maroc et en Tunisie) ou font l'objet d'augmentations décidées par le gouvernement (Algérie) ou par la caisse (régime privé au Maroc).

● ... qui ne couvrent qu'une partie de la population

Alors que la quasi-totalité de la population est couverte par un système de retraite dans les pays européens, tel n'est pas le cas au Maghreb. Cette spécificité recouvre des réalités fort différentes d'un pays à l'autre. On peut évaluer le niveau de couverture à partir de deux indicateurs complémentaires. Selon nos données (cf. encadré 1), les taux de couverture des actifs occupés (nombre des cotisants rapporté à la population occupée) vont du simple au triple : 26 % au Maroc, 58 % en Algérie et 78 % en Tunisie en 2004. Exception faite du Maroc, les deux autres pays ont des taux plutôt supérieurs à ceux du Moyen-Orient ou de l'Amérique latine. Le taux de couverture de la population occupée informe sur la situation des retraités de demain, si bien qu'un second *ratio* est nécessaire pour connaître leur situation actuelle : ce *ratio* rapporte les retraités de droits directs de 60 ans et plus à la population de 60 ans et plus. La même hiérarchie se retrouve : 20 % au Maroc, 35 % en Algérie et 38 % en Tunisie.

Le caractère partiel de la couverture tient essentiellement à l'existence des emplois informels. On peut observer une diminution du taux de couverture au cours des dix dernières années en Algérie où le secteur informel progresse. En revanche, la Tunisie développe une politique très active d'extension de la couverture sociale. La position très défavorable du Maroc tient, certes, à l'absence de régimes obligatoires pour les non salariés, mais surtout à l'importance de l'agriculture (46 % de l'emploi total, contre 17 % en Algérie et 19 % en Tunisie, en 2004), secteur où les emplois informels sont très développés.

Ces taux de couverture des 60 ans et plus ne tiennent pas compte de deux populations de pensionnés : les retraités



Source : calcul des auteurs à partir de ONU (2006).

de moins de 60 ans et les pensionnés de droits indirects (survivants et orphelins). Au Maroc et surtout en Algérie, des retraites précoces ont été mises en place au cours des dix dernières années : en Algérie, en 2006, les pensionnés de moins de 60 ans représentaient le tiers des retraités de droits directs. Par ailleurs, originalité par rapport aux pays européens, les pensionnés de droits indirects constituent une population abondante dans les trois pays : entre 41 à 45 %.

● Le choc du vieillissement à venir...

Les systèmes de retraite du Maghreb vont devoir faire face, dans les prochaines décennies, à un vieillissement démographique bien plus rapide que celui qu'ont connu les pays européens. Cette évolution tient à deux facteurs : la chute de la fécondité et l'allongement de l'espérance de vie. Jusqu'à dans les années 1970, la fécondité² des Maghrébines était de l'ordre de sept enfants par femme. À partir de la décennie 1970, la baisse est considérable : en trente ans, la diminution s'élève à 4,5 enfants, voire 5, par femme, alors qu'en Europe, en quarante ans (1960-2000), le nombre d'enfants par femme diminue de 0,65 en Suède, de 1 en France et de 1,3 en Italie. Cette évolution se réalise plus tôt en Tunisie, une politique de maîtrise des naissances ayant été instaurée sous la présidence de Bourguiba par le planning familial. Ainsi, en 2000, l'indice conjoncturel s'établit à 2,0 enfants en Tunisie, 2,5 en Algérie et au Maroc. Cette chute tient à la diminution de la descendance finale (nombre d'enfants par femme au cours de la vie) mais également à deux autres facteurs : depuis les années 1970, la progression du célibat féminin et le décalage de l'âge au mariage, qui repousse l'arrivée du premier enfant et réduit temporairement la valeur de l'indice conjoncturel. Y. Courbage (2002) insiste sur la singularité de cette évolution qui rapproche le Maghreb de l'Europe du sud et l'éloigne du Moyen-Orient.

L'allongement de l'espérance de vie est tout aussi emblématique. En cinquante ans (1950-2000), la Suède gagne 8,3 ans, la France 13 ans et l'Italie 14 ans. Au cours de la même période, le gain à la naissance est deux fois plus élevé au Maghreb : 27,9 ans en Algérie, 26,7 ans au Maroc et 28,4 ans en Tunisie.

Cette double évolution démographique est, pour l'instant, sans conséquence sur le *ratio* de dépendance démographique (rapport entre le nombre des inactifs âgés et celui des actifs) qui baisse encore légèrement en Algérie et au Maroc avec l'arrivée des générations nombreuses dans la population des 15-59 ans (graphique). Le choc se produira, selon les dernières prévisions de l'ONU de 2006, à partir de 2020 avec l'arrivée des générations nombreuses à l'âge de la retraite, de celles moins nombreuses à l'âge de travailler et la poursuite de l'allongement de la vie. Ainsi, selon ces prévisions établies à fécondité stabilisée, le *ratio* de dépendance se rapprocherait à un rythme très rapide de celui des pays européens.

2. Selon l'indice conjoncturel de fécondité qui mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés à chaque âge l'année considérée demeuraient inchangés.

DÉCOMPOSITION DES DÉPENSES DE RETRAITE DANS LE PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB) Encadré 2

La décomposition et les projections présentées dans le tableau reposent sur un cadre comptable qui fait dépendre la part des dépenses retraite dans le PIB de la générosité et de la couverture des systèmes de retraites, des caractéristiques du marché du travail et des conditions démographiques, comme suit :

$$\frac{P}{PIB} = r.c. \frac{d}{a(1-u)}$$

Avec P/PIB : dépenses de retraite par rapport au PIB
 r, générosité du système = pension moyenne/PIB par emploi
 c, taux de couverture = nombre de retraités de droits directs/population des 60 ans et plus
 a, taux d'activité = population active/population des 15-59 ans
 u, taux de chômage = nombre de chômeurs/population active
 d, ratio de dépendance démographique = population des 60 ans et plus/population des 15-59 ans.

(Pour une présentation complète du modèle, cf. Dupuis, El Moudden, Pétron [2008])

Les dépenses de retraite dans le PIB : situation actuelle et projections

En %	Algérie	Maroc	Tunisie
Situation en 2004			
Pension moyenne/PIB par emploi (1)	21,9	89,4	42,4
Taux de couverture des 60 ans et plus (2)	34,8	19,9	37,6
Taux d'activité des 15-59 ans (3)	39,6	59,9	50,4
Taux de chômage (4)	19,7	10,8	14,2
Population de 60 et plus/15-59 ans	10,1	12,0	13,2
Dépenses de retraite/PIB	2,4 (60 ans et plus)* 0,6 (moins de 60 ans)	4,1	4,9
Projections pour 2050			
Population de 60 et plus/15-59 ans	42,2	39,2	50,8
A - Projections avec (1), (2), (3) constants et (4) à 10 %			
Dépenses de retraite/PIB	9*	10,1	17,7
B - Projections avec taux d'activité à 70 %, taux de couverture retraite à 60 % et taux de chômage à 10 %			
Dépenses de retraite/PIB	8,8*	26,1	20,4

Sources : Dupuis, El Moudden, Pétron (2009) ; ONU (2006).

Note de lecture : * Les dépenses de retraite des 60 ans et plus, 2,4 % du PIB en Algérie, sont décomposées selon le modèle. Les retraites précoces des moins de 60 ans représentent 0,6 % du PIB en 2004 et, par hypothèse, n'existent plus en 2050.

● ... et ses conséquences

Quelles peuvent être les conséquences d'une telle évolution sur les régimes de retraite du Maghreb ? Pour le moment, la part dans le produit intérieur brut (PIB) des ressources consacrées aux retraites se situe à un niveau modéré, entre 3 et 5 % du PIB, bien en-deçà de celle observée en Europe (10,6 % en 2004 dans l'Union européenne). Mais cette similitude tient à des facteurs différents selon les pays, comme l'illustre la décomposition (encadré 2 et haut du tableau). À cet égard, l'Algérie et le Maroc présentent des situations contrastées. La générosité, mesurée par le *ratio* de la pension moyenne rapporté au PIB par emploi, est très forte au Maroc (89,4 %) mais faible en Algérie (21,9 %) : la retraite moyenne est élevée au Maroc du fait de salaires moyens élevés, alors que le PIB par emploi est très faible ; l'inverse s'observe en Algérie. Autre contraste, seule une part très faible des personnes âgées (19,9 %) est couverte au Maroc, alors qu'en Algérie près du tiers d'entre elles (34,8 %) perçoit une pension.

S'agissant des conditions sur le marché du travail, elles sont favorables au Maroc, le taux d'activité est relativement élevé (59,9 %) et celui du chômage relativement modéré (10,8 %). En Algérie, la faiblesse du taux d'activité (39,6 %) et l'impor-

tance du chômage (19,7 %) pèsent sur le *ratio* des dépenses de retraite au PIB. La Tunisie se situe pour chacun de ces facteurs dans une position intermédiaire. Les trois pays se rejoignent en revanche pour ce qui est des *ratios* de dépendance démographique. La part un peu plus élevée observée en Tunisie traduit, comme on l'a évoqué plus haut, le caractère plus précoce de la transition démographique dans ce pays.

À partir de ce cadre comptable, il est possible, en retenant des hypothèses sur l'évolution des différents facteurs, d'explorer l'incidence des évolutions démographiques prévues par l'ONU sur les dépenses de retraite. Nous présentons ici (tableau) une projection rudimentaire qui maintient constants la générosité, les taux de couverture et les taux d'activité. Cette projection fait l'hypothèse d'une tension croissante sur le marché du travail qui abaisserait les taux de chômage à 10 % à l'horizon 2050. La part des dépenses de retraite dans le PIB serait alors multipliée par 2,5-3,5. Mais il est probable que les taux d'activité évoluent, qu'ils augmentent en particulier en Algérie. Il est également possible que ces pays, notamment le Maroc, tentent d'étendre la couverture « retraite » des personnes âgées. À titre purement illustratif, en fixant en 2050 les taux de couverture dans les trois pays à 60 %, les taux d'activité à 70 % et ceux de chômage à 10 %, la part des dépenses s'établirait à 8,8 % en Algérie, 26 % au Maroc et 20 % en Tunisie. Ces projections reposent sur des estimations fragiles des variables pour la période actuelle et sur des hypothèses d'évolution très arbitraires. Elles montrent cependant que la situation financière des régimes de retraite risque fort de se détériorer.

● Des processus de réforme inégalement engagés

Or, depuis les années 1990, l'équilibre financier des régimes de retraite est fragile au Maghreb. Il a été maintenu ou rétabli dans les caisses de retraite par un relèvement des taux de cotisation dans les trois pays, par une modification du calcul de la pension en Tunisie (le salaire de référence est calculé pour le privé sur les dix et non plus les trois meilleures années) et, en Algérie, par un changement des règles d'indexation (cette dernière est désormais discrétionnaire³ et non plus fonction de l'évolution des salaires). En outre, au-delà du vieillissement et de ses répercussions sur l'équilibre financier des systèmes, les pays du Maghreb ont à relever un autre défi : celui d'étendre la couverture à une fraction plus grande de la population. Ils sont ainsi confrontés à une double pression : celle des *outsiders* pour une augmentation de la couverture, celle des *insiders* pour un maintien du niveau des prestations en dépit des évolutions démographiques.

Si les gouvernements affichent leur volonté de réformer les systèmes de retraite pour faire face à ces évolutions, le processus de refonte est très inégalement engagé selon les pays. En Algérie, l'attachement au système de la répartition a été réaffirmé mais le processus de réforme semble en

panne. Néanmoins, en 2007, le gouvernement a créé un Fonds national de réserve des retraites alimenté par un prélèvement de 2 % sur la fiscalité pétrolière. En Tunisie, des institutions publiques engagent des travaux mais le processus reste interne à l'administration et très peu d'informations sont disponibles sur l'organisation et le contenu de ces travaux. Le Maroc se distingue de ses voisines : des commissions ont été mises en place où siègent les partenaires sociaux ; des études prospectives ont été commandées et un débat public s'amorce, nourri notamment par des colloques. La réforme n'est pas seulement envisagée d'un point de vue technique par des ajustements paramétriques, mais prévoit la refonte de l'architecture du système par l'introduction de régimes complémentaires à côté des régimes de base.

RÉFÉRENCES

Barbier J.-P., 2006, *L'intermédiation sur le marché du travail dans les pays du Maghreb, Étude comparative entre l'Algérie, le Maroc et la Tunisie*, BIT.

Courbage Y., 2002, *Sur les pas de l'Europe du Sud : la fécondité du Maghreb*, United nations, Population division.

Dupuis J.-M., El Moudden C., Pétron A., 2008, *Les systèmes de retraite au Maghreb : une première analyse*, CREM, Université de Caen, Rapport pour la MiRe, ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité.

Dupuis J.-M., El Moudden C., Pétron A., 2009, « Retraite et vieillissement démographique au Maghreb », *Miméo*, CREM.

ONU, 2006, *World Population Prospect, the 2006 Revision*.

Robalino D., 2005, *Pensions in the Middle East and North Africa : Time for Change*, World Bank, collection Orientations in development series.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique *flash.cee* vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

3. Le gouvernement fixe chaque année, par arrêté, l'évolution des pensions sur proposition du conseil d'administration de la Caisse nationale de retraite.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Pierre Ralle - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat - Conception technique et visuelle : Fabien Anelli

Imprimerie : Louis-Jean C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 163 - mai 2009 - ISSN : 1776-2715