

**CONFÉRENCE INTERAFRICAINNE
DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE
(C.I.PRE.S)**

**CONFÉRENCE DE L'AISS
PARIS, 17-19 janvier 2001**

**STRATÉGIES POUR UNE SÉCURITE PLUS EFFICIENTE
ET PLUS EFFICACE**

Communication
Présentée par M. Seyni GARANKÉ
Secrétaire Permanent de la C.I.PRE.S.

STRATÉGIES POUR UNE SÉCURITÉ SOCIALE PLUS EFFICIENTE ET PLUS EFFICACE

INTRODUCTION

La Sécurité Sociale est aujourd'hui confrontée à la nécessité de concilier son obligation de satisfaire une demande sociale multiforme et pressante d'une part, et de conformer ses actes et son action aux exigences d'efficacité et de transparence, d'autre part.

C'est à la lumière de ces impératifs de bonne gouvernance, que la C.I.PRE.S. essaiera d'inscrire sa contribution sur la base de sa jeune expérience des systèmes nationaux de sécurité sociale des pays membres.¹

Les caractéristiques desdits systèmes sont assez semblables au triple plan, des prestations servies, des modes de financement et du statut des organismes.

Par rapport à la norme minimale fixée par la convention N° 102 adoptée par la Conférence Internationale du Travail le 28 juin 1952, ils servent à leurs assurés sociaux l'ensemble des prestations retenues à l'exception de deux : l'indemnité maladie et l'assurance chômage.

Ces prestations sont organisées en trois (3) branches : les prestations familiales et de maternité, les risques professionnels, les pensions de vieillesse, d'invalidité et de décès (PVID).

Des prestations en nature sont également assurées grâce à la mise en œuvre d'une action sanitaire et sociale complémentaire.

Le financement des régimes est modulé en fonction de la nature des prestations: les prestations à court terme sont financées selon le système de la répartition, alors que la capitalisation ou la capitalisation partielle (ou « prime échelonnée ») constitue le mode courant de financement des prestations à long terme notamment la retraite.

Les organismes de la quasi-totalité des pays considérés, sont des établissements publics ou privés, chargés d'une mission de service public et jouissant de l'autonomie financière.

I. ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DES RÉGIMES

Dans la majorité des États membres de la C.I.PRE.S., la gestion des organismes obéit au principe de l'indépendance financière des branches; les ressources d'une branche ne devant pas servir à compenser le déséquilibre d'une autre.

En outre, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable régit l'organisation administrative et financière des organismes, dont la gestion est fortement inspirée des principes et règles de la comptabilité publique, et reste soumise au contrôle de l'État; les fonds de la sécurité sociale étant considérés comme des deniers publics.

De ce fait, les responsabilités des différents acteurs et leur positionnement sont formalisés dans le cadre de la gestion tripartite des Caisses, et les responsabilités des personnes ayant en charge la fonction financière et comptable sont rigoureusement définies.

Enfin, une réglementation stricte a été édictée sur plusieurs questions importantes dont:

- la gestion des réserves de chaque branche (montants minimaux, modalités d'utilisation et/ou de placements, etc.),

¹ Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Cote d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad, Togo.

- les ressources à affecter à la gestion administrative et à l'action sanitaire et sociale,
- la périodicité obligatoire des études actuarielles à effectuer en vue de maintenir la solvabilité et la pérennité des régimes etc.

En somme, les dispositifs réglementaires mis en place sont du point de vue formel, aptes à favoriser une lisibilité de la gestion des régimes et permettent une gestion participative des acteurs en vue d'une bonne gouvernance des systèmes de sécurité sociale.

II. LE CONTRÔLE NATIONAL : ACTEURS, PORTÉE ET LIMITES.

Par souci méthodologique, nous distinguerons les contrôles étatiques qui résultent de l'exercice du pouvoir de tutelle de ceux qui sont internes aux organismes découlant de la mise en œuvre des prérogatives reconnues aux différents organes (Conseil d'Administration, Direction Générale)

II.1. Le contrôle étatique.

La Convention n° 102 de 1952 sur la norme minimale stipule explicitement que c'est à l'Etat que revient la responsabilité générale de définir la politique nationale de sécurité sociale et de gérer les régimes. A ce titre, il est le garant du système et veille à la bonne réalisation des missions déléguées aux différents acteurs.

Pour ce faire, l'État exerce son contrôle par l'intermédiaire de ses démembrements chargés de la tutelle des organismes. Il s'agit :

- de la tutelle technique généralement exercée par le Ministère en charge de la prévoyance sociale, et qui est chargée du contrôle et de l'évaluation des organismes par rapport au respect des normes techniques, et à la réalisation des objectifs de couverture assignés;
- de la tutelle financière assumée par le Ministère des Finances dont le contrôle porte essentiellement sur les aspects financiers et comptables: légalité des opérations par rapport aux normes et dispositions en vigueur.

Dans tous les cas, l'exercice de la tutelle technique ou financière se manifeste sous plusieurs formes parmi lesquelles on peut citer :

- ↳ un contrôle à priori et à posteriori sur les actes et décisions du Conseil d'Administration renforcé par une assez forte présence au sein de cette instance.
- ↳ un pouvoir de convocation desdits Conseils et d'inscription d'office à leurs ordres du jour de toute question l'intéressant,
- ↳ un contrôle de la qualité des prestations servies et de leurs effets sur les populations bénéficiaires.
- ↳ un pouvoir de nomination des dirigeants ou d'approbation des personnes investies à certaines fonctions: Administrateurs, Directeur Général et son Adjoint, Agent Comptable, Contrôleur Financier, Commissaires aux comptes, etc.
- ↳ un assujettissement des organismes aux contrôles des différents corps de l'État : Inspections d'État, Cour des Comptes, etc.

II.2. Le contrôle exercé par les autres organes de gestion.

Ce contrôle est généré par la délimitation des attributions des différents organes des caisses. Ainsi, la séparation des pouvoirs des acteurs et leur plein exercice doivent avoir pour conséquence l'existence de contre-poids destinés à assurer l'autocontrôle et l'autorégulation du système.

II.2.1. Les Conseils d'Administration.

Les Conseils d'Administration sont dans la majorité des cas, tripartites ; ce qui permet aux différentes corporations d'apporter leurs contributions à la réalisation des objectifs globaux tout en préservant leurs intérêts. Les administrateurs représentant les employeurs et les travailleurs, désignés parmi les organisations syndicales les plus représentatives. Les Conseils sont généralement présidés alternativement par les employeurs et les travailleurs et dans quelques cas par la tutelle.

En outre, certaines matières relèvent de la compétence exclusive des Conseils : choix du Directeur de l'organisme, vote du budget, aliénation des biens de l'organisme, adoption des comptes de fin d'exercice, élaboration des plans d'investissements et/ou de placements des réserves, etc. En règle générale, ces prérogatives sont exercées concomitamment avec la tutelle.

Pour assurer une meilleure maîtrise des dossiers et faciliter la prise de décisions, les Conseils sont structurés en Commissions spécialisées: contrôle budgétaire, comptable et financier ; recours gracieux, etc. Les Conseils peuvent également s'adjoindre des professionnels indépendants. Au niveau de la quasi totalité des organismes, la certification des comptes par des commissaires aux comptes, est rendue obligatoire.

II.2.2. Les Directions Générales.

Elles sont chargées de la gestion courante des organismes en vue de la réalisation efficiente des objectifs. A ce titre, elles ont la responsabilité d'adapter l'organisation et le fonctionnement des services et de mettre en place et d'animer un dispositif pertinent de contrôle interne.

À ce niveau, outre la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable, tous les organismes se sont dotés de services d'inspection, ayant pour rôle d'assurer la régularité, la sincérité et l'exhaustivité des opérations. Timidement, des services d'audit interne sont créés afin d'améliorer les dispositifs du contrôle interne.

L'automatisation des traitements en vue de parfaire les systèmes d'information et de parvenir à une efficience dans le service des prestations est devenue une priorité dans tous les organismes. Ce qui engendre de profondes mutations dans l'organisation, dans l'exercice des responsabilités, et du contrôle.

En effet, l'acte de contrôle qui était essentiellement matérialisé, devient de plus en plus abstrait et immatériel; ce qui exige des efforts de formation en vue de la maîtrise des nouvelles technologies de l'information.

Dans le cadre de l'amélioration de la qualité du service rendu, certaines caisses ont mis en place des cercles de qualité en vue de modifier positivement la culture d'entreprise sur ce point.

II.3. L'absence de coordination des interventions et parfois de l'expertise requise limitent la portée des dispositifs nationaux de contrôle.

Il faut reconnaître que dans les faits, tout ce dispositif de contrôle n'a pas fonctionné avec l'efficacité souhaitée ; ce qui a favorisé des dysfonctionnements importants dans la gestion tant administrative que technique des régimes ; la crise économique n'ayant été que le révélateur et le multiplicateur de leur ampleur.

Ainsi, la cause fondamentale de la crise de capacité et de légitimité des systèmes de sécurité sociale peut être recherchée au niveau des écarts observés entre l'organisation formelle du système et son fonctionnement réel. A ce titre, tous les acteurs ont une part de responsabilité dans les contreperformances des systèmes.

Les constats essentiels et les conséquences majeures pourraient se résumer comme suit :

À titre principal, on peut relever l'absence d'une instance nationale regroupant l'ensemble des départements ministériels impliqués, et chargée de la définition des objectifs nationaux de protection sociale d'une part, des missions quantifiées assignées à chaque organe, d'autre part.

Ce préalable rempli, l'établissement d'un mécanisme de coordination permettrait des contrôles et des évaluations périodiques, ciblées et pertinentes.

En outre, les insuffisances au niveau de l'expertise des animateurs du contrôle par rapport à la maîtrise de la gestion technique des branches de sécurité sociale, fait que leurs interventions au niveau des organismes, se focalisent sur la gestion administrative (budgétisation, respect de la réglementation publique des marchés, de l'ordonnancement, de la comptabilisation, etc.).

- le cadre juridique des prestations sociales n'a pas connu une évolution significative depuis la création des organismes ; les populations couvertes sont demeurées faibles, et la plus importante partie de la population est tenue en marge des systèmes (cas du secteur agricole représentant 45 à 80 % des populations).
- les prestations servies ont peu varié.
- Les taux des prélèvements sociaux ainsi que les assiettes sont également demeurés assez stables. À ce titre, le taux de la pension de retraite n'a pratiquement pas évolué dans la plupart des pays depuis la création de la branche, et les études actuarielles n'ont pas été régulièrement réalisées.
- Les stratégies et les objectifs de gestion n'étant pas clairement définis, connus et acceptés par tous les acteurs, aucune évaluation pertinente des résultats n'est possible.
- Les charges administratives sont élevées; les personnels sont pléthoriques et techniquement peu formés. Les données financières, comptables et statistiques sont fragmentaires ou même souvent absentes ; ce qui ne permet pas de prendre à temps les décisions adéquates. Certaines pratiques n'ont pas toujours été conformes à l'orthodoxie de gestion tant de la part des gestionnaires que de l'État : utilisation des fonds de réserves dans des conditions qui ne respectent aucune des normes relatives à la gestion desdits fonds, etc.
- Les Conseils d'Administration n'ont pas toujours exercé la plénitude de leurs prérogatives; la qualité technique des membres n'ayant pas toujours permis à ces instances d'assumer leur rôle et de constituer des contrepoids à la Tutelle ou à la Direction Générale dans la prise de décisions ou de certains actes de gestion.

L'État s'est progressivement écarté de ses missions fondamentales de définition et de contrôle des politiques de prévoyance sociale. En effet, dans le souci de pallier aux lacunes techniques des Conseils d'Administration et/ou d'éviter ou de corriger des fautes de gestion il s'est davantage impliqué dans la gestion courante des organismes. Ce faisant, des actes et décisions financières (utilisation des fonds de réserves) qu'il a pris ont engendré des conséquences qui pèsent encore sur l'équilibre des branches et la santé financière des caisses. Les contrôles de la tutelle sur les activités techniques sont quasiment inexistantes. Ceux couramment réalisés sont plutôt orientés sur la gestion administrative des organismes.

En outre, on peut relever l'absence de définition d'une part, d'objectifs nationaux clairs de protection sociale et d'autre part, de missions quantifiées assignées à chaque organe.

Au total, la gestion de la plupart des régimes se caractérise par un cadre juridique inadapté, une gestion technique fragile, une branche de la retraite en difficulté structurelle apparente dans tous les pays, une gestion administrative coûteuse et contre performante, un dispositif de contrôle interne défaillant.

Tous ces facteurs combinés à la crise économique ont contribué à raréfier les ressources et à dégrader la qualité du service. Cette crise de capacité a eu pour conséquence une contestation et une réfutation de la légitimité des systèmes publics actuels de sécurité sociale, tant du point de vue de son apport social que par rapport à sa contribution au développement économique.

Pour y remédier, on note une effervescence des réformes dans tous les pays de la C.I.PRE.S.. Ces chantiers touchent généralement la révision des codes existants et/ou des études spécifiques liées aux difficultés des systèmes de retraite.

C'est dans ce cadre et compte tenu d'une meilleure perception de la place et du rôle de la protection sociale dans nos États d'une part, et du poids des organismes dans le financement de l'économie d'autre part, que les autorités politiques des États de la zone franc ont décidé de mettre en commun leurs moyens et leurs

expertises (comme elles l'avaient déjà fait dans d'autres domaines: monnaie, assurances, droit des affaires, statistiques, économie etc.). Ce qui aboutit à la création de la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (C.I.PRE.S). Cet acte a constitué un signal fort de la volonté politique des Hautes Parties Contractantes en vue de l'assainissement et de la réforme des systèmes nationaux de prévoyance sociale.

III. LE CONTRÔLE SUPRANATIONAL : UN OBJECTIF DE RATIONALISATION ET D'HARMONISATION DES SYSTÈMES NATIONAUX.

Instituée par le Traité du 21 septembre 1993 signé à Abidjan par les quatorze (14) États sus-mentionnés et ratifié à ce jour par treize (13) États, la C.I.PRE.S. est un outil d'intégration sociale en vue d'une meilleure couverture des populations des dits États.

La C.I.PRE.S. est chargée d'établir et de consolider entre les États membres, les liens d'intégration sociale d'une part, de remédier aux déficiences de la gestion des organismes et de procéder à la rationalisation du fonctionnement des systèmes nationaux de prévoyance sociale, d'autre part.

III.1. Les missions

Cette volonté a été matérialisée plus précisément à travers les quatre objectifs principaux ci-après assignés à la Conférence :

- fixer des règles communes de gestion ;
- instituer un contrôle de la gestion des organismes de prévoyance sociale en vue de rationaliser leur fonctionnement pour mieux garantir les intérêts des assurés sociaux ;
- réaliser des études et élaborer des propositions tendant à l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des organismes ;
- faciliter la mise en œuvre d'une politique de formation initiale et permanente des cadres et techniciens des organismes.

III.2. L'organisation du contrôle supra-national

La procédure de contrôle de la C.I.PRE.S. revêt un caractère contradictoire. En cas de contrôle sur place, un rapport contradictoire est établi par l'Inspecteur. Le rapport est communiqué par le Secrétaire Permanent aux dirigeants de l'organisme et au Ministre de tutelle. La Commission de Surveillance de la Prévoyance Sociale prend connaissance du rapport, des réponses apportées par l'organisme et des remarques finales du vérificateur. Elle se prononce sur les mesures de redressement proposées l'Inspecteur et communique le rapport définitif et ses recommandations au Ministre de Tutelle, à l'organisme et à son Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration dispose de deux (2) mois pour se prononcer sur les recommandations et le Ministre de Tutelle doit informer la Commission des suites qui leur sont réservées dans un délai de trois (3) mois à compter de leur réception. En cas de non-observation des recommandations dans les délais prescrits, la Commission saisit le Conseil des Ministres. Le Ministre de tutelle de l'organisme du pays concerné fait rapport sur les mesures qui ont été prises pour donner suite aux recommandations de la Commission. De même, ces recommandations sont publiées dans le rapport annuel du Secrétaire Permanent et dans les organismes de prévoyance sociale des États membres.

III.3. Les stratégies

III.3.1. Les activités et les mesures normatives préconisées

Au cours des ses premières années de fonctionnement (1997-2000), La C.I.PRE.S. s'est attelée à dresser "l'état des lieux" des organismes en procédant à des audits généraux.

À ce jour, tous les organismes des pays membres ont été audités à l'exception d'un seul (les Comores). Des mesures de redressement ont été recommandées, à chaque État, en vue du rétablissement des grands équilibres des régimes.

Parallèlement, l'Inspection Régionale a réalisé des études (dénommées fiches techniques) en vue de définir des cadres de référence dans la gestion des principaux domaines d'activités des organismes. C'est dans ce sens que des fiches techniques sur : la gestion des réserves, la détermination des ratios économiques de gestion, les principes d'élaboration des politiques et plans de formation, la définition des politiques d'informatisation des organismes ont été élaborées, soumises aux organismes des États membres, avant d'être adoptées par le Conseil des Ministres de la Prévoyance Sociale.

De même, des séminaires de formation ont été organisés, notamment sur les implications de la mise en application du plan comptable de référence, annexé au Traité.

Enfin, les rapports annuels 1997 et 1998 du Secrétaire Permanent abordent largement la situation des organismes et des régimes dans la zone et proposent quelques pistes de solution aux difficultés auxquelles ils sont confrontés.

III.3.2. Les actions en cours.

Pour les trois prochaines années, l'IRPS a bâti son programme prévisionnel d'actions autour des trois axes suivants :

- la poursuite et la consolidation des actions de redressement engagées grâce à des contrôles réguliers basés sur des ratios prudentiels et des critères de convergence à définir et à la mise en œuvre de modules de formation aptes à répondre aux besoins diagnostiqués,
- l'harmonisation des législations à travers l'élaboration d'un code unique de la prévoyance sociale,
- l'amélioration des couvertures sociales.

III.3.2.1. La consolidation des actions de redressement

Toute politique de réforme en vue d'un redressement des organismes et des régimes nécessite le respect de certains préalables devant contribuer à une meilleure lisibilité de leur gestion.

Le plan comptable de référence C.I.PRE.S., annexé au traité et dont la mise en application est effective depuis le 1^{er} janvier 1998 constitue un premier jalon de l'harmonisation indispensable à apporter plus d'homogénéité dans la production des informations financières et comptables et facilitera la définition de certains critères de comparaison et de convergence. A cet effet, l'IRPS se propose, au cours de l'exercice 2000, de déterminer des ratios prudentiels sur la base desquels les inspections seront menées et dont le respect s'imposerait aux organismes de prévoyance Sociale.

Par ailleurs, il serait indispensable de doter les organismes d'un cadre juridique et réglementaire approprié ainsi que de procédures formalisées. Chaque organisme devrait également se doter de service d'audit interne qui aura en charge de veiller au respect desdites procédures et à leur mise à jour permanente. Les moyens matériels et humains tant en quantité qu'en qualité devraient y être affectés.

III.3.2.2. L'harmonisation des législations

Dans le cadre de la poursuite des objectifs du Traité, et en perspective du 10^e anniversaire de sa signature, la C.I.PRE.S. entend dès cette année, déployer les diligences nécessaires en vue d'opérer l'harmonisation normative des législations nationales à travers l'élaboration et l'adoption d'un Code Unique de la Sécurité Sociale.

Ce projet se réalisera sous l'autorité du Conseil des Ministres de Tutelle et la supervision permanente de l'organe statutaire de régulation du secteur, à savoir la Commission de Surveillance de la Prévoyance Sociale et, avec la participation de tous les acteurs du secteur afin de :

- Réaliser la codification d'un référentiel technique unique qui regrouperait l'ensemble des normes minimales relatives à la gestion technique des branches ;
- Rechercher une convergence au niveau des traitements afin d'aboutir à une égale lisibilité des opérations techniques de tous les organismes ;

- Améliorer la coordination des régimes nationaux par rapport à la gestion des travailleurs migrants en définissant des procédures opérationnelles et des supports adaptés.

Dans cette optique, la C.I.PRE.S. s'attachera également à rechercher des convergences avec les autres organismes d'intégration sous-régionale (OHADA, CIMA, AFRISTAT...) en vue d'atténuer les disparités existantes ou potentielles engendrées par leurs harmonisations normatives respectives, et d'accroître l'efficacité de leurs actions.

III.3.3. L'amélioration de la couverture sociale

III.3.3.1. L'élargissement des couvertures

Il s'agit de mener une réflexion collective afin de trouver des pistes de solutions pour une meilleure couverture sociale des populations non couvertes en général.

Les réponses ne pouvant plus être indéfiniment différées, cette réflexion pourrait être menée au cours des rencontres portant sur la codification.

III.3.3.2. L'amélioration des prestations

Il serait souhaitable de réviser le niveau actuel des prestations afin de les conformer aux montants minimaux arrêtés par les textes. De l'avis de l'IRPS, cela pourrait être possible si la gestion administrative et technique est maîtrisée et que la question des créances sur l'État est solutionnée. Puis, il faudrait envisager d'adapter la gamme des prestations aux besoins des assurés. Des pistes de solutions devraient être recherchées de concert avec l'État et les partenaires sociaux et privés en vue de régler la problématique du logement social et de la couverture sanitaire.

En ce qui concerne la retraite, si le maintien d'une part de solidarité est nécessaire afin de garantir aux couches sociales faibles un revenu minimal, il importe également de régler la problématique du financement et de la revalorisation des pensions pour éviter que ces dernières ne soient érodées à leur date de paiement.

CONCLUSION

La situation financière difficile que la plupart des organismes de prévoyance sociale ont rencontrée, a certainement participé à l'éveil d'une conscience par rapport aux problèmes de la Sécurité Sociale dans nos pays.

Il existe également, une volonté politique davantage affirmée pour satisfaire une demande sociale de plus en plus pressante.

Cependant, pour diverses raisons (sociales, politiques, économiques), les réformes envisagées pour sortir les organismes de l'ornière sont timides par rapport à l'importance des problèmes. Le plus souvent, l'accent est mis sur des questions secondaires alors que des défaillances majeures demeurent sans solution, dans tous les secteurs de gestion.

En fait, les problèmes sont demeurés les mêmes ; ce qui a sans doute changé, c'est leur ampleur.

On peut affirmer sans risque de se tromper que les difficultés des organismes peuvent trouver une grande partie de leurs solutions dans une restructuration interne profonde. Elle sera certes douloureuse mais incontournable et elle exigera la volonté et la participation de tous les acteurs (Etat, Personnel, Partenaires sociaux...).

La C.I.PRE.S. oeuvrera dans cette optique bien que l'efficacité de ses actions soit limitée par certaines pesanteurs telles que l'absence d'une culture de contrôle au niveau de la majorité des acteurs nationaux et l'inexistence de mécanismes coercitifs favorisant le respect de ses recommandations.

Ainsi, à court terme, il s'agirait de :

1. procéder à une révision du statut juridique des organismes et à la clarification du rôle des acteurs (Etat, Partenaires Sociaux, Conseil d'Administration, Direction Générale, Personnel etc.) ;

2. doter les organismes de procédures formalisées et d'outils de pilotage et renforcer les contrôles tant internes qu'externes ;
3. engager la réflexion sur la politique de protection sociale en général et la problématique du service et du financement des prestations de la vieillesse en particulier.

Dans cette entreprise, la C.I.PRE.S. fonde de légitimes espoirs d'une part, sur la volonté partagée des acteurs à réformer la protection sociale pour qu'elle puisse contribuer efficacement à la réduction des inégalités et à la lutte contre la pauvreté dans nos pays et d'autre part, sur le soutien de tous les partenaires extérieurs et institutionnels en particulier dont l'expertise lui est indispensable dans la réalisation des missions qui lui sont assignées.