

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

Réunion des Ministres des Finances de la Zone Franc MALABO, 4 avril 2000

**LA PRÉVOYANCE SOCIALE DANS LA ZONE FRANC :
Financement - Enjeux et Perspectives**

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

INTRODUCTION

La présente communication sera centrée sur les régimes publics de Sécurité Sociale des pays membres de la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (C.I.PRE.S.) et qui ne constituent qu'un aspect du domaine de la protection sociale.

Elle reprend les grandes lignes de notre communication présentée en Septembre 1999 lors de la réunion des Experts tenue à Paris.

Les systèmes de sécurité sociale dans les pays membres de la zone franc présentent des caractéristiques assez semblables ; ils sont hérités de la colonisation et gérés par des organismes publics.

Par rapport à la norme minimale fixée par la Convention N°102 adoptée par la Conférence Internationale du Travail le 28 juin 1952, l'ensemble des organismes publics sert à leurs assurés sociaux les prestations retenues sauf deux : l'indemnité maladie et l'assurance chômage.

Ces prestations sont généralement organisées en trois branches : les Prestations Familiales (PF), les Accidents du Travail et des Maladies Professionnelles (ATMP) ou Risques professionnels (RP), les Pensions, Vieillesse, Invalidité, Décès (PVID) ou Retraite. Par ailleurs, des soins médicaux sont dispensés dans le cadre des prestations en nature assurées par l'Action Sanitaire et Sociale (ASS).

La Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (C.I.PRE.S.) à l'instar d'autres Institutions similaires a été instituée par un Traité signé le 21 septembre 1993 à ABIDJAN (Côte d'Ivoire), par les Ministres des Finances et leurs collègues ayant en charge la tutelle de la prévoyance sociale, des 14 pays africains membres de la Zone Franc.

Elle pour objectifs :

- de fixer des règles communes de gestion,
- d'instituer un contrôle de la gestion des Organismes de Prévoyance Sociale,
- d'harmoniser les dispositions législatives et réglementaires applicables aux organismes et aux régimes,
- d'assurer une politique de formation initiale et permanente des cadres et techniciens.

En fait, il s'agit d'améliorer l'existant et d'envisager une sécurité sociale élargie qui soit conforme aux attentes des populations et des pouvoirs publics.

Une analyse du fonctionnement des organismes, a permis à la C.I.PRE.S. de faire des constats majeurs et de proposer des mesures correctives sous forme de recommandations.

I - ÉTAT DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE DANS LES PAYS MEMBRES DE LA C.I.PRE.S.

I.1. CONSTATS MAJEURS ET APPROCHES DE SOLUTIONS

I.1.1. Les populations couvertes

La population assujettie aux différents régimes de prévoyance sociale de la zone est minime. Les agriculteurs qui constituent la composante la plus importante des populations (43 % à 85 %) ne sont pas couverts et la problématique de la retraite des travailleurs qui se déplacent d'un pays à l'autre demeure entière.

I.1.2. Les systèmes de financement des régimes et les ressources

Chaque branche est financée par des cotisations à la charge des salariés et/ou des employeurs et dispose de son organisation financière propre.

Les modes de financement adoptés pour la couverture des différents risques sont déterminés en fonction des prestations à payer. Dans les pays membres de la zone franc, les prestations à court terme sont financées selon le système de la répartition tandis que le financement de celles à long terme repose sur le principe de la capitalisation partielle ou "prime échelonnée".

Les cotisations sociales sont assises sur les traitements et salaires selon des plafonds variant de 60 000 Fcfa à près de 1.600.000 Fcfa/mois et des taux de 8% à 26% selon les pays. Dans près de 70% des cas, l'action sanitaire et sociale ne dispose pas de ressources propres.

A tout instant, chaque branche devrait assurer son équilibre financier.

Dans la totalité des organismes, les cotisations sociales constituent la principale ressource.. La crise économique a engendré une baisse significative des effectifs d'employeurs et de travailleurs salariés. Dans certains pays, les employeurs actifs représentent moins de 30% des effectifs inscrits au fichier des cotisants.

En outre, la C.I.PRE.S. a relevé au cours de ses missions, un manque de maîtrise de ces populations assujetties aux régimes dans la plupart des organismes ; ce qui fait qu'une frange importante d'employeurs et de travailleurs échappe à la réglementation.

Dans l'état actuel des régimes, il est difficile de se prononcer avec précision sur le niveau exact des ressources annuelles de cotisations pouvant être collectées par les organismes

Toutefois, selon les estimations, les cotisations recouvrées annuellement par les régimes se chiffrent à près de 200 milliards de FCFA. Elles représentaient en 1997, plus de 5% des recettes fiscales non pétrolières des États de la Zone Franc.

Les arriérés cumulés pour leur part, sont estimés à 220 milliards de FCFA, soit généralement plus d'un an de recettes.

Quant aux ressources financières, il y a lieu de noter que les réserves constituées au cours des premières années des régimes ont fait l'objet d'investissements importants et souvent hasardeux qui se sont soldés par des déficits chroniques et préjudiciables à l'équilibre financier des branches.

I.1.3. Les prestations servies et la gestion technique des branches

Les systèmes d'indemnisation sont encore fragiles car les procédures de liquidation et de paiement des droits ne sont pas convenablement fiabilisées. En outre, le manque d'information et les conditions d'accès aux droits pénalisent les assurés sociaux. Les prestations servies sont généralement faibles.

Globalement les organismes de prévoyance sociale de la zone redistribuent environ 121 milliards de prestations en espèces dont près de 25 milliards de FCFA pour la branche des prestations familiales, 11 milliards en risques professionnels et 85 milliards en matière de retraite, invalidité, décès.

I.1.4. La gestion administrative, financière et comptable des organismes

Le dispositif juridique des systèmes de prévoyance sociale est ambigu, parfois incomplet.

La caractéristique essentielle est une prépondérance de l'État par rapport aux partenaires sociaux au niveau des instances de décision des Organismes qui sont à 80% dotés de statuts d'Établissements Publics Nationaux. Le rôle des acteurs n'est pas clairement défini.

Cette situation a entraîné une immixtion de l'État dans la gestion courante des organismes, particulièrement en matière d'utilisation et d'investissement des réserves. De même toute l'attention n'a pas été accordée aux missions essentielles de définition, d'ajustement, et de contrôle des politiques nationales de la prévoyance sociale ; les contrôles techniques sont quasi-inexistants et l'exercice de la tutelle se limite essentiellement à l'intervention de ses représentants en Conseil d'Administration...

Au plan administratif, il y a lieu de noter que la documentation de base, les données techniques et financières sont bien souvent absentes ou très fragmentaires. Les schémas d'organisation ne sont pas clairs et de profondes nuances existent parfois entre la conception théorique et la pratique. Les relations de partenariat n'ont pas été développées ; ce qui s'est traduit par une inflation des effectifs et une utilisation peu efficiente des autres moyens. En outre, plutôt que de contribuer à résoudre les problèmes posés, l'informatique est devenue l'un des problèmes clés des organismes du fait de choix techniques rarement adaptés aux besoins.

En résumé, très peu d'organismes ont fixé une limite pour les dépenses administratives ; et là où elle existe, elle n'est pas respectée. Il s'ensuit que les frais de gestion sont excessifs. Ils sont estimés annuellement à plus de 53 milliards de FCFA et dans la plupart des cas à près de 30% des cotisations recouvrées.

De même, les charges de gestion de l'Action Sanitaire et Sociale ont connu des dérapages dans la majorité des systèmes, à tel point que les missions essentielles assignées aux organismes s'en trouvent compromises. Cette activité accessoire absorbe plus de 10% des cotisations recouvrées.

La situation financière des régimes évaluée sur la base des données partielles recueillies au cours des missions d'inspection de la C.I.PRE.S., présenterait les caractéristiques générales ci-après :

- Une masse importante de réserves théoriques atteignant dans certaines caisses 4 à 6 fois le montant annuel des cotisations encaissées. En contrepartie, des actifs immobiliers et mobiliers (immeubles, titres, prêts...) importants mais difficilement mobilisables ; la proportion des immeubles affectés à l'exploitation et de créances sur l'Etat est dans la globalité des organismes très importantes. Ces dernières sont évaluées à plus de 200 milliards dans certaines caisses.
- Au plan de l'exploitation, la branche des prestations familiales est surfinancée dans la majorité des États. Celle des risques professionnels se porte assez bien dans la plupart des organismes contrôlés. Cependant, la branche retraite est "déficitaire" dans la quasi-totalité des organismes contrôlés depuis plusieurs années.

I.2. MESURES NORMATIVES PRÉCONISÉES EN VUE DE L'ASSAINISSEMENT DE LA GESTION DES ORGANISMES

Toute politique de réforme en vue d'un redressement des Organismes, nécessite le respect de certains préalables qui contribueraient à une meilleure lisibilité de leur gestion.

Le Plan Comptable de Référence annexé au Traité de la C.I.PRE.S. et dont la mise en application est effective depuis le 1er Janvier 1998 constitue le premier jalon posé par les fondateurs de la C.I.PRE.S. en vue de l'assainissement des organismes.

L'IRPS a inscrit ses premières années de fonctionnement dans cette perspective en définissant des cadres de référence pour la gestion des principaux domaines d'activités des organismes. C'est dans ce sens que des fiches techniques ont été élaborées et adoptées par le Conseil des Ministres sur la gestion des réserves, les ratios économiques et de gestion, l'élaboration de politiques et plans de formation ainsi que la politique d'informatisation des Organismes.

Enfin, les rapports annuels des exercices 1997 et 1998 en instance de diffusion font le point de la prévoyance sociale dans les États membres et proposent sous forme de recommandations, quelques pistes de solutions aux dysfonctionnements relevés.

I.3. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Les difficultés rencontrées par la C.I.PRE.S. sont multiples. Cependant, l'absence de mesures coercitives pour le non-respect des recommandations issues des rapports d'inspection de la C.I.PRE.S. et les difficultés de financement des activités de la Conférence constituent les problèmes majeurs que rencontre la Conférence.

Toutefois, il convient de noter qu'à la suite de sa saisine par la Commission de Surveillance de la Prévoyance Sociale, le Conseil des Ministres de Tutelle de la Prévoyance Sociale, a adopté au cours de sa dernière session ordinaire, (tenue à Bangui en Février 2000), des décisions qui engagent les

États membres à s'acquitter de leurs obligations financières et à faire suite aux recommandations issues des rapports d'inspection de la C.I.PRE.S..

Elle a par ailleurs suggéré que les véritables initiateurs de la C.I.PRE.S. que sont les Ministres des Finances, soient plus impliqués dans le suivi du fonctionnement de cette Institution.

II. LES PERSPECTIVES

Elles tiennent à l'harmonisation des législations à travers l'élaboration d'un code unique de la prévoyance sociale, à la définition des ratios prudentiels et enfin à l'amélioration des couvertures sociales.

II.1. CONSOLIDATION DES ACTIONS DE REDRESSEMENT

Il s'agit de doter d'une part, les organismes d'un cadre juridique approprié, de procédures formalisées ainsi que de services d'audit interne chargés de veiller au respect desdites procédures et à leur mise à jour permanente.

En outre, 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.

II.2. 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 des législations nationales.

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. Au plan opérationnel, il s'agira de constituer des groupes de travail autour de thèmes portant sur le cadre institutionnel des organismes, la retraite, les risques professionnels, les prestations familiales, etc.).

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.

II.3. L' AMÉLIORATION DE LA COUVERTURE SOCIALE

II.3.1. Élargissement des couvertures

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

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

II.3.2. L'amélioration des prestations

Il serait souhaitable de réviser le niveau actuel des prestations afin de les conformer aux minima 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.

Avant même de solliciter les contribuables, il est certain que les difficultés des organismes peuvent trouver une grande partie de leurs solutions par une restructuration interne profonde. Elle sera certes douloureuse mais incontournable et elle exigera la participation de tous les acteurs (Etat, Personnel, Partenaires sociaux...) et un courage que les gestionnaires des organismes devront avoir.

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 (État, Partenaires Sociaux, Conseil d'Administration, Direction Générale, Personnel etc.) ;
2. doter les organismes de procédures formalisées et d'outils de pilotage d'une part, renforcer les contrôles tant internes qu'externes, d'autre part ;
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 sur le soutien et l'implication continus des Ministres des Finances, au double plan du contrôle des Caisses dont ils assurent la tutelle financière, et du fonctionnement de la Conférence, dont ils sont les pères fondateurs.

LE SECRÉTAIRE PERMANENT

MARS 2000