

**CONFÉRENCE INTERAFRICAINNE
DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE**

~~~~~  
**INSPECTION RÉGIONALE DE  
LA PRÉVOYANCE SOCIALE**

**SYMPOSIUM 23<sup>ème</sup> ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ANNUELLE "FANAF"**

Thème : "Les Régimes de Prévoyance dans les Pays de la FANAF  
état des lieux et Perspectives"

Lomé, 16 février 1999 **Présenté par M. Vassiriki TOURE**

**I. Bref aperçu historique**

L'industrialisation et l'urbanisation ayant distendu les liens familiaux, les catégories socio professionnelles les mieux structurées se sont rapidement organisées en vue d'apporter une protection aux plus faibles d'entre eux, moyennant une contribution de chacun.

Au sein de ces communautés d'intérêts s'est développée : une obligation morale de porter assistance aux plus démunis de leurs membres.

Cette obligation consistait à assurer à chacun un minimum de dignité quel que soit son âge de telle sorte qu'il soit en mesure de faire face aux aléas de la vie.

Ce dispositif devait permettre de favoriser le développement physique de chacun ainsi :

- d'entretenir en premier lieu la force de travail (santé et ATMP)
- de permettre au travailleur de terminer dignement ses jours une fois l'âge de la retraite atteint
- d'atténuer les charges liées à l'éducation des enfants (P.F) cela pour l'organisation la plus accomplie.

On peut donc affirmer qu'au départ il s'agit de palier l'insuffisance familiale par un système de sécurité sociale. Ce principe est le fondement de la solidarité de cette Institution. Or cette solidarité implique la volonté de la part des individus et le constat d'une interdépendance croissante entre membres de la population. Il s'agit d'accepter de faire un effort au profit de tous. La sécurité sociale a donc été instituée comme une réponse aux besoins individuels exprimés par l'ensemble de la population, avec un souci d'égalité et de démocratie.

**II. Définition de la sécurité sociale**

Selon M. Pierre LAROQUE, père fondateur de la sécurité sociale française, "la sécurité sociale est la garantie donnée à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes.

En d'autres termes, la sécurité sociale permet de garantir la sécurité du niveau de vie, le principe en étant que chacun conserverait en toutes circonstances le niveau de vie qu'il a pu atteindre par son effort au sommet de sa carrière."

**III. Sources juridiques de la sécurité sociale**

Nous ne retiendrons que les deux textes les plus connus qui semblent avoir inspiré en la matière les constitutions de nos pays, à savoir :

- **La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948)**

La déclaration universelle des Nations Unies stipule en son article 22 "Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction

des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays".

- **La Convention 102 de l'Organisation Internationale du Travail (OIT)**

C'est dans ce sens que la Conférence Internationale du Travail a adopté le 28 juin 1952 la **Convention n° 102** qui fixe la norme minimum de la sécurité sociale et définit la gamme des prestations qui en forment le noyau, à savoir :

- les soins médicaux ;
- *les indemnités de maladie* ;
- les prestations de vieillesse ;
- les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles ;
- les prestations de maternité ;
- les prestations aux familles ;
- les prestations d'invalidité ;
- les prestations de survivants ;
- *les prestations de chômage.*

Ces prestations sont généralement organisées en trois branches principales que sont : la branche des Prestations Familiales qui englobe les prestations de Maternité, la branche des ATMP, la branche Vieillesse, Invalidité et Survivants(ou Décès).

- **La sécurité sociale dans la protection sociale**

Il ressort des études récentes que la protection sociale peut être subdivisée en trois parties appelées niveau ou pilier même si une divergence apparaît entre les approches en ce qui concerne le mode de gestion et l'ordre dans lequel les choses sont envisagées.

- \* Le premier niveau est **le domaine de l'assistance sociale**. Elle est mise en oeuvre par l'État en faveur des membres de la société qui, compte tenu de leur revenu ne peuvent ni participer ni s'acheter une assurance sociale.

Appelé également filet social, ce pilier est financé exclusivement par la fiscalité (impôt) sans contribution des bénéficiaires. L'État en a la responsabilité du fait des conventions internationales (recommandations de l'OIT, Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de l'ONU).

- \* Le deuxième niveau est le **domaine de la solidarité professionnelle**. Bien que les règles soient édictées par l'État, elle est mise en oeuvre par les partenaires sociaux (travailleurs - employeurs). Le financement est contributif (cotisations). Le régime doit s'autofinancer excluant en principe toute subvention de l'État qui en assure la tutelle en contrepartie de l'autonomie qui est accordée à l'organisme de gestion.

- \* Le troisième niveau est le **domaine de la protection complémentaire et volontaire**. Il est de la seule responsabilité individuelle ou, par voie d'accords collectifs, de celle des partenaires sociaux. Financé par la contribution des souscripteurs ou des partenaires, il adopte le plus souvent des techniques de capitalisation, rarement de répartition. Ce domaine est essentiellement animé par des mutuelles, des régimes professionnels, des assurances privées, des banques etc.

#### **IV. Les systèmes de financement dans la zone**

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 C.I.PRE.S., les systèmes ci-après se côtoient :

- a) **Le Système de la répartition** : Généralement appliqué pour le financement des prestations à court terme <sup>(1)</sup>, il est basé sur la solidarité entre générations et au sein des générations.

---

<sup>(1)</sup> - Prestations familiales, maladies, prestations des risques professionnels autres que les rentes...

Dans ce système les recettes courantes doivent permettre de couvrir les dépenses courantes majorées des frais de fonctionnement auxquels il faut ajouter un certain montant pour faire face aux aléas conjoncturels. Ce montant qui correspond aux prestations payées au cours d'une période déterminée (1 à 2 trimestres selon les législations) est appelé "réserves de sécurité".

b) Le système de la Capitalisation : Ce système est généralement appliqué pour assurer le financement des prestations à long terme (branche pension - vieillesse - invalidité - décès ou retraite ou assurance vieillesse notamment). Contrairement au système de la répartition, la capitalisation est basée sur une vision individualiste de la protection (chacun pour soi). Deux variantes le caractérisent :

- La capitalisation complète : Dans ce système le taux de cotisation est déterminé de façon à permettre d'accumuler des fonds pendant une période assez longue pour faire face aux prestations futures. Les produits qui résultent de l'utilisation des fonds jouent un rôle important dans l'équilibre financier de la branche.
- La prime échelonnée (capitalisation partielle) : C'est un système (mixte) basé en partie sur la répartition et sur la capitalisation (ni solidarité totale, ni absence totale de solidarité).

Dans ce système, le taux de cotisations est déterminé de manière à ce que les recettes probables de la branche - pendant une période limitée dans le temps appelée période d'équilibre - soient égales aux dépenses probables (prestations et fonctionnement) au cours de la même période ; la période choisie étant suffisamment longue pour garantir une certaine stabilité du taux des cotisations tout en favorisant une accumulation de fonds (appelé réserves techniques).

Les revenus rapportés par les investissements réalisés sur ces réserves devraient contribuer à cette stabilité. Et dès que ceux-ci, plus les recettes courantes ne couvrent plus les dépenses de même nature, le taux de cotisation est réajusté pour une nouvelle période.

## **V. Privatisation de la sécurité sociale à la chilienne**

- **Le point de vue de la Banque Mondiale**

Il est à signaler que la sécurité sociale pour les institutions de Bretton Woods, correspond essentiellement à la branche vieillesse, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un rapport de la Banque Mondiale intitulé "Adverting the old age crisis : Policies to protect the old and promote growth" ou "Crise du vieillissement : mesures destinées à protéger les personnes âgées et à promouvoir la croissance" sous la conduite de Madame Estelle JAMES.

M. AJIT SINGH (Université de Cambridge R.U.) nous révèle que "les régimes basés sur le principe de la répartition sont condamnés par la Banque Mondiale pour leur manque d'efficacité et pour des motifs liés à la redistribution. Le rapport considère que ces régimes conduisent trop souvent les responsables politiques à promettre de généreuses prestations de retraite aux travailleurs, d'où des cotisations élevées, ou, du point de vue des travailleurs, des impôts élevés. Cette situation entraîne à son tour une fraude fiscale importante, un recours fréquent au travail au noir, différentes autres distorsions du marché du travail conduisent à un abaissement du niveau général de l'emploi, une réduction de la production et une offre de main-d'œuvre moins importante. Ces régimes de pensions sont de plus en plus considérés comme facteurs de réduction de la croissance économique car, loin de contribuer à l'augmentation de l'épargne nationale, ils auraient même plutôt tendance à la réduire".

Selon Mme James elle-même, "les régimes publics de retraite à prestations fixes, financés selon le principe de la répartition (sont responsables) notamment du niveau élevé et croissant des prélèvements sur les salaires, de la fraude, de la retraite anticipée, de la mauvaise affectation des ressources publiques, du fait que l'on n'a pas su saisir l'occasion d'accroître l'épargne à long terme, de l'incapacité à redistribuer efficacement les ressources aux groupes qui ont les revenus les plus faibles, des transferts non voulus entre générations (souvent en faveur des groupes à revenus élevés), de la croissance d'une dette publique cachée, et du fait que sur le plan budgétaire, le système actuel n'est pas tenable".

Aussi indique-t-elle que "pour remplacer les régimes existants "Averting" recommande l'adoption d'un système à plusieurs piliers (trois) davantage axé sur l'épargne, combinant gestion publique et gestion privée, répartition et capitalisation".

### **1°) Le Pilier Épargne**

Il s'agit d'une épargne obligatoire afin d'éviter qu'un nombre important de personnes qui n'ont pas été prévoyantes, en épargnant suffisamment volontairement pour la vieillesse, ne constituent une charge pour l'ensemble de la société, une fois devenues âgées. Ses prestations seraient étroitement liées aux cotisations (normalement au moyen de plans de retraite à cotisations fixes entièrement transférables afin de décourager les fraudes et d'éviter les distorsions du marché).

Ce pilier obligatoire est géré par le secteur privé et financé par capitalisation. En effet, selon Madame JAMES, la capitalisation permet de connaître les coûts à l'avance, de telle sorte que les pays ne soient pas tentés de faire aujourd'hui des promesses qu'ils ne seront pas en mesure de tenir demain (niveau de prestations fixés à des niveaux irréalistes qui sont source de problèmes budgétaires à terme). La capitalisation intégrale permet de réduire les futures augmentations d'impôts nécessaires, de confronter directement à la réalité les promesses faites en matière de pensions.

La capitalisation permet également d'éviter d'importants transferts involontaires entre générations des jeunes vers les travailleurs plus âgés. Dès qu'un régime non capitalisé entre en vigueur, des transferts entre générations interviennent automatiquement du fait du processus de vieillissement et de l'arrivée du régime à maturité, et parfois d'une façon à laquelle les autorités ne s'attendaient pas et qu'elles n'auraient pas choisie.

La capitalisation permet enfin de contribuer à la formation d'une épargne nationale à long terme.

Les régimes de retraite capitalisés et gérés sur le marché concurrentiel, ont davantage de chances de profiter des avantages de la diversification des investissements, y compris la diversification internationale, qui les protège contre l'inflation et les autres risques et de contribuer au développement des marchés financiers, ce qui ne peut que renforcer la croissance économique. En effet, il faut que ce soient les objectifs économiques plutôt que les objectifs politiques qui déterminent la stratégie des investissements, ce qui permet d'affecter au mieux les capitaux disponibles et par conséquent d'obtenir un meilleur rendement de cette épargne.

Les pays concernés doivent, toutefois, disposer au minimum d'un marché financier rudimentaire avant d'instaurer leur pilier épargne ; d'autre part, il faut que le gouvernement impose des règles et des contraintes sur l'ensemble du système afin d'empêcher la fraude et la prise de risques excessifs. Ces mises en garde expliquent que certains pays (africains notamment) ne sont pas encore prêts pour la mise en place d'un régime d'épargne retraite obligatoire financé par capitalisation.

### **2°) Le Pilier Redistributif (Géré et financé par le secteur public)**

Il faut pouvoir disposer d'un pilier redistributif pour éviter que certaines personnes âgées ne tombent dans la pauvreté et ce pilier doit être géré et financé par le secteur public.

Ce pilier ressemblerait aux régimes de retraites publics existants en ce sens qu'il serait géré par le secteur public et financé par l'impôt. Toutefois, contrairement à la plupart des régimes actuels, ils seraient ciblés sur les groupes à faibles revenus et constituerait un filet de sécurité pour les personnes âgées. ( Prestations forfaitaires liées aux revenus, pensions minimum garanties.)

### **3°) Le Pilier Épargne et Rente volontaire**

Cette épargne pourrait offrir un revenu de retraite complémentaire aux personnes ayant les moyens et le désir d'épargner davantage comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Selon l'auteur cette formule à 3 piliers constituerait une assurance conjointe contre les risques individuels et généraux. Elle permettrait la diversification des risques et cela est particulièrement important compte tenu de la longueur des périodes considérées et des incertitudes.

#### **• Les critiques du rapport de la Banque Mondiale**

A la suite de ce rapport des critiques et surtout des contestations ont été faits par plusieurs auteurs tant du point de vue social qu'économique.

Le professeur SINGH quant à lui égrène les critiques de différents auteurs à l'encontre des propositions de la Banque Mondiale et plus particulièrement du régime chilien qui en est l'application vedette.

Leurs critiques peuvent se résumer brièvement comme suit :

\* De nombreux inconvénients des régimes publics analysés par la Banque se retrouvent - parfois même encore accentués - dans les régimes privés. De plus, les aspects positifs des régimes de pensions financés suivant le principe de la répartition en vigueur dans de nombreux pays, notamment les pays industrialisés (réduction de la pauvreté chez les personnes âgées, efficacité administrative) ont été purement et simplement ignorés par le rapport.

\* Dans une analyse détaillée du régime de pensions du Chili (le modèle de la Banque), Gillion et Bonilla (1992) soulignent les risques qu'un tel régime présente pour chaque pensionné considéré individuellement. Au nombre de ces risques figurent celui d'une malchance personnelle (maladie, invalidité) et ceux liés à la volatilité des taux de rendement des fonds investis. Selon les deux auteurs susmentionnés, le régime ne satisfait ni aux normes imposées par les conventions de l'OIT sur la sécurité sociale (normes minimum) ni à celle relative aux prestations d'invalidité, de vieillesse et de décès.

\* Il est prouvé que le régime chilien implique des coûts de transition très élevés, notamment pour le gouvernement. Ces coûts ont été estimés, pour ces dernières années, à presque 5 % du PIB, ce que la plupart des autres pays pauvres ne pourraient guère se permettre de payer (Uthoff, 1993).

\* Bien que 86 % de la population active soit affiliée au régime chilien, le taux de respect des obligations envers le régime est très médiocre. Ceux qui cotisent effectivement au régime n'ont jamais représenté plus de 55 % de la population.

\* Le régime chilien a des effets redistributeurs négatifs. Non seulement le taux de respect des obligations à son égard est bien élevé chez les riches que chez les pauvres, mais les riches bénéficient de taux de rendement plus élevés sur les fonds investis.

\* Le régime a également des frais d'administration supérieurs à ceux des fonds de prévoyance publics. En 1990, en effet, ces frais se sont élevés à 15 % des cotisations et ont été en grande partie dus aux dépenses de publicité et de vente réalisées par les gestionnaires du régime.

\* Le régime chilien n'est pas seulement inégalitaire entre les groupes sociaux d'une même génération : contrairement aux régimes financés suivant le principe de la répartition, il n'implique aucune solidarité entre les différentes générations.

Beattie (1994) relève que compte tenu des risques que courent les pensionnés et des autres inconvénients susmentionnés, " il est difficilement concevable que la Banque puisse justifier sa stratégie par des motifs relevant de la politique sociale ". Si bien que si cette stratégie doit avoir une raison d'être, il faut la rechercher dans l'argument selon lequel le régime proposé renforcerait la croissance économique, puisqu'il ferait augmenter l'épargne à long terme et permettrait de développer et d'étoffer les marchés financiers.

Or l'analyse développée par certains auteurs (Pr. Singh notamment) ne montre pas seulement que le régime de pensions proposé par la Banque mondiale est inopérant en termes de politique sociale ; elle prouve également que l'on est loin d'être sûr qu'il renforce la croissance économique. En fait, chacun des éléments de la relation de cause à effet liant les caisses de retraite au développement des marchés des capitaux, et ces derniers à la croissance économique, peut être sérieusement remis en cause pour des motifs aussi bien théoriques qu'empiriques. La banque a adopté un point de vue partial, et sans justification suffisante, de la relation entre ces différentes variables essentielles. La réforme qu'elle propose n'est donc susceptible ni de protéger les personnes âgées ni de favoriser la croissance économique. Elle risque au contraire de contribuer à saper la croissance tout en exposant les retraités à des risques bien plus graves en ce qui concerne le montant et la valeur réelle de leur pension.

## **VI. Conclusion**

"Rien de ce que nous (R. Beattie et W. McGillivray) avons écrit ici n'a pour but de nier les graves difficultés aux quelles sont confrontés les régimes de retraite existants, et ce aussi bien dans les pays riches que dans les pays pauvres. Il n'en demeure pas moins que les modifications fondamentales et celles, plus secondaires, préconisées par le rapport ne constituent ni le seul moyen de réformer le système, ni assurément le meilleur. Il conviendrait d'accorder toute l'attention qu'ils méritent aux plans plus équilibrés proposés par le BIT, qui s'attaquent de façon réaliste au problème des pensions tout en respectant les normes sociales minimales."

De tout ce qui précède on peut tirer les leçons suivantes :

D'abord le système de sécurité sociale adopté par un pays découle de son choix de société. En effet, la solidarité, la démocratie sociale, la responsabilité des acteurs ont induit un système de partage, érigé en service public financé par la répartition (prestation fixe). Ce système dont les pays membres de la C.I.PRE.S. ont presque tous hérité, du fait de leur appartenance à une même puissance coloniale, correspond par ailleurs à la solidarité traditionnelle familiale, tribale ou clanique, valeur de base de la société africaine.

Dans ces sociétés, tant la production que la consommation sont par essence communautaires. L'attribution des biens et services étant du ressort des vieux, qui occupent une place prépondérante compte tenu de ce qu'ils sont les détenteurs de la sagesse, l'utilisation est faite par rapport à la nécessité et non en fonction de l'apport individuel. De même les catégories les plus faibles de la société (enfants, malades, handicapés) sont naturellement l'objet d'une attention particulière de tous. En d'autres termes, l'homme africain n'est en sécurité que dans sa famille ou dans sa communauté.

Ensuite, les problèmes que la sécurité sociale africaine rencontre, se retrouvent avec moins d'ampleur dans celle des pays plus avancés. Aussi, les solutions sont presque identiques notamment la clarification du rôle des acteurs, la recherche des synergies par des actions convergentes, le renforcement de l'autonomie de gestion des organismes et du contrôle en contrepartie de la tutelle exercée par l'État.

Plus particulièrement les systèmes africains doivent mettre un accent sur la qualité de la gestion qui passe également par l'amélioration de l'environnement économique, juridique et administratif dont les interactions alourdissent les charges de fonctionnement des Caisses.

Une fois leur situation assainie et consolidée, elles devront se préoccuper de l'élargissement de la population couverte.

Enfin, en ce qui concerne la privatisation, il faut signaler que l'auteur du rapport de la Banque Mondiale exclu d'emblée les pays africains de la réforme qu'elle propose, au motif qu'ils n'ont pas un marché boursier rudimentaire ; marché boursier qui, à la faveur des crises actuelles (Asie, Brésil) devait inciter à plus de prudence. À cela, il faut ajouter les mises en garde contre tout bouleversement du système existant. Dans tous les cas, quel que soit le changement qui interviendra, il ne doit pas se faire contre nature.

Par ailleurs, les certitudes annoncées comme avantages du système à trois piliers de la Banque Mondiale et du système chilien qui en est l'application modèle, sont contestées tant au plan social qu'au plan économique. Cette proposition semble même ne pas satisfaire aux normes minimales imposées par la convention 102 de l'OIT que nos pays ont ratifiée. C'est le lieu d'indiquer que toute dénonciation de cette convention exige un préavis de 10 ans. Au demeurant, le débat sur la privatisation est en cours.

Disons donc avec Monsieur Lawrence Thompson, Commissaire adjoint principal de la sécurité sociale (U.S.A) qu'il arrive que ces débats soient parfois tout à fait déroutants.

L'une des sources d'ambiguïté vient de ce que les doctrinaires ont tendance à fonder leur argumentation sur des conceptions des systèmes de sécurité sociale différentes et incompatibles entre elles. La confusion vient également du désaccord sur l'effet probable de tel ou tel changement du fait que les auteurs formulent implicitement des hypothèses différentes sur la manière dont les systèmes politiques réagiront à des scénarios économiques particuliers, comme si les réponses de

systèmes politiques et sociaux différents étaient à la fois similaires et prévisibles. Enfin, une autre source d'équivoque peut résider dans le fait que l'argumentation ne repose que sur l'analyse d'un ou deux éléments du système économique et aboutit à des conclusions qui ne sembleraient pas plausibles si l'on considérait le système dans son ensemble.

La charge liée à l'entretien des retraités est déterminée essentiellement par :

- 1) les données démographiques - la structure d'âge de la population ;
- 2) et les décisions économiques et sociales concernant l'âge de la retraite et
- 3) le niveau de vie pendant la retraite.

Le changement de la charge exige le changement de l'un de ces trois critères.

La plupart des effets économiques essentiels des régimes de pensions résultent de l'interaction des institutions de pensions, du système économique, et du système politique. La politique des pensions qui a un effet économique particulier dans un système social et politique peut avoir un effet tout à fait différent dans un autre système.

En résumé, il n'est pas possible de prévoir l'effet économique des arrangements relatifs au financement de la sécurité sociale sans prévoir également la réaction politique aux institutions de sécurité sociale et à leur politique."