Association internationale de la sécurité sociale

Conférence régionale de l'AISS pour l'Afrique

Lusaka, Zambie, 9-12 août 2005

Les pensions

Réformes récentes et expériences des régimes de pension

L'expérience de la Caisse nationale de sécurité sociale

Lala Malan Kante
Directeur général adjoint
Caisse nationale de sécurité sociale
Guinée

ISSA/AFRICA/RC/LUSAKA/GUINEE-4(a)

Les pensions

Réformes récentes et expériences des régimes de pension

L'expérience de la Caisse nationale de sécurité sociale

Lala Malan Kante
Directeur général adjoint
Caisse nationale de sécurité sociale
Guinée

1. Introduction

1.1. Contexte socio-économique

Le contexte socio-économique actuel de la Guinée en général et celui de la sécurité sociale en particulier, est fortement marqué par l'impact des réformes menées au milieu des années quatre-vingt.

Axées sur la restauration des équilibres macro-économiques et la relance de la croissance, ces réformes se sont traduites par la libéralisation des activités économiques et financières, le désengagement de l'Etat de la production et des échanges, la liquidation ou la privatisation des entreprises publiques.

Le gouvernement a marqué sa vocation pour le système économique libéral, contre l'économie administrée qui a prévalu durant les décennies précédentes.

Au plan économique le nouveau choix politique et économique a permis au gouvernement de résorber le déficit budgétaire et le déficit des comptes extérieurs. Les tensions inflationnistes ont été contenues et une forte relance de la croissance a été amorcée. En moyenne le taux de croissance réel du produit intérieur brut (PIB) s'est élevé à environ 4 pour cent par an durant la décennie quatre-vingt-dix, contre un taux d'accroissement de la population de 2,8 pour cent. Le taux d'inflation est passé d'environ 30 pour cent en 1988 à moins de 5 pour cent en 1994.

En dépit de ces résultats, la Guinée est restée confrontée à plusieurs défis, liés notamment à la persistance de la pauvreté. En 1994-1995, 40,3 pour cent de la population vivaient en dessus du seuil de pauvreté absolue, évalué à l'époque à environ USD 300 par an et par personne. L'incidence de la pauvreté en milieu rural était deux fois plus élevée qu'en milieu urbain, soit 52,5 pour cent contre 25 pour cent. Par rapport au milieu urbain de Conakry (la capitale), elle était 7,8 fois plus élevée.

La montée du chômage, la précarité des emplois et le déficit de la sécurité sociale sont au nombre des caractéristiques du nouveau contexte social et économique du pays. Par ailleurs, comparée à d'autres pays de la sous région, la Guinée affiche un déficit significatif en termes d'indice de développement humain.

En 2002, la Guinée a été classée au 159ème rang sur 173 du classement mondial établi par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) selon l'indicateur du développement humain (IDH).

Outre les facteurs structurels, tels que le déficit d'infrastructure et le cadre institutionnel inadapté qui limitent le développement économique, le niveau de pauvreté s'explique également par les inégalités dans la répartition des ressources existantes. En 1994-95, la consommation des 20 pour cent d'individus les plus pauvres représentait à peine 7 pour cent de la consommation totale alors que celle des 20 pour cent les plus riches représentait 47 pour cent.

Parmi les facteurs ayant contribué à l'accentuation de la pauvreté et des inégalités, il convient de mettre un accent particulier sur l'application des programmes d'ajustement structurel, la fermeture des entreprises publiques, entre autres.

C'est dans ce contexte difficile que le gouvernement a entrepris en février 2000, avec l'appui des partenaires au développement, l'exercice de formulation et de mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de développement axée sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté (SRP). Menée avec une démarche participative impliquant l'ensemble des acteurs, cet exercice a permis d'élaborer un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) adopté par le gouvernement en janvier 2002 et approuvé par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en juillet de la même année.

1.2. Croissance et indicateurs démographiques

1.2.1. Croissance et inflation

Tableau 1. *Evolution de la croissance sectorielle en pour cent, de 2001 à 2003*

	2001	**2002**	**2003**
	Variation en %		
PIB au prix des facteurs	3,8	3,4	2,1
Secteur primaire			
Agriculture	6,3	5,1	4,7
Elevage	3,4	3,9	4,0
Pêche	9,7	3,6	3,7
Forêt	7,3	3,0	3,0
Secteur secondaire			
Mine	3,5	2,9	2,7
Secteur manufacturier	5,5	6,0	1,0
Eau, électricité	3,0	3,0	-2,0
BTP	8,5	7,0	7,5
Secteur tertiaire			
Commerce	2,0	1,8	1,5
Transport	1,8	2,2	2,0
Administration	0,6	2,5	3,0
Autres	2,0	2,0	3,2
PIB au prix du marché	3,8	4,2	2,1

Tableau 2. *Evolution de la croissance économique, de 1998 à 2003*

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Taux de croissance	4,5%	3,7%	2%	2,8%	4,2%	2,1%

Source: Compilation cadrage macro-économique.

Tableau 3. *Evolution de l'inflation, de 1986 à 2003*

Année	1986	1987	1989	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (sept.)
Taux d'inflation (%)	72	34	28,2	3	1,9	5,1	3,9	6,8	5,4	2,8	15,4

1.2.2. Indicateurs démographiques

- La population guinéenne était de 8 154 000 habitants en 2000. L'espérance de vie à la naissance dans le pays est de 47,5 années pour les hommes et 48,5 années pour les femmes.

- En 1995, le taux d'alphabétisation des adultes était de 49,9 pour cent pour les hommes et 21,9 pour cent pour les femmes. Cependant de gros efforts ont été fournis en matière d'éducation au cours des dix dernières années, le taux brut de scolarisation au primaire est passé de 56,5 pour cent en 1999-2000 à 74 pour cent en 2002-03.

1.2.3. Régimes publics de prestations de vieillesse

La couverture sociale en Guinée est organisée au profit des travailleurs salariés. Elle est gérée par les régimes suivants:

- *Régime de retraite des fonctionnaires et autres agents de l'Etat*

C'est le décret 94/PRG/SGG modifiant le décret n° 3 54/PRG du 7 août 1963 qui a organisé le régime général des pensions du personnel civil et militaire de l'Etat guinéen. Ont droit aux avantages de ce régime les fonctionnaires et agents de l'Etat, les militaires de tous grades des armées de terre, de mer de l'air et de la gendarmerie;

Le paiement des pensions se fait trimestriellement et les prestations servies sont:

- la pension de retraite;
- la pension de retraite proportionnelle;
- la pension d'invalidité;
- la rente viagère d'invalidité;
- la pension de réversion;
- la pension temporaire d'orphelin.

- *Les compagnies d'assurance privées*

Parallèlement au régime de retraite des fonctionnaires et autres agents de l'Etat, certaines compagnies privées d'assurance de la place gèrent un système de prévoyance retraite basé sur un plan de retraite à cotisation définie avec une garantie décès optionnelle.

L'objectif de la prévoyance retraite est de permettre à l'assuré de se constituer un complément de retraite ou un capital de fin de carrière tout en étant garanti en cas de décès prématuré ou d'invalidité totale et permanente.

- *Le régime général géré par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)*

2. Description du régime géré par la CNSS

La Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) administre quatre branches: les pensions, les risques professionnels, les prestations familiales, et l'assurance maladie.

Le régime couvre:

- tous les travailleurs soumis au code du travail;
- les salariés de l'Etat et des collectivités publiques, auxiliaires et contractuels qui ne font pas partie d'un cadre permanent d'une administration publique et ne relevant pas du statut général de la fonction publique;
- les élèves des écoles professionnelles;
- les personnes placées dans les centres de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelles;
- les stagiaires et les apprentis pour les branches et selon les modalités qui sont déterminées par décret sur proposition du ministre de tutelle;
- d'autres catégories de personnes, en cas de création de régime spéciaux de sécurité sociale pour certains secteurs professionnels bien définis.

Les quatre branches sont financées par les pourcentages de cotisation suivants:

- pensions: 6,5 pour cent;
- risques professionnels: 4,0 pour cent;
- prestations familiales: 6,0 pour cent;
- maladies: 6,5 pour cent.

2.1. Pensions

2.1.1. Vieillesse

- *Pension normale*

L'assuré a droit à une pension de vieillesse s'il atteint l'age de 55 ans ou plus, justifie de quinze années au moins d'activité salariée et cesse toute activité salariée. Il doit avoir accompli douze mois d'assurance, avoir cotisé à la caisse depuis cinq ans au moins et ne pas pouvoir prétendre au bénéfice d'une pension anticipée. La pension minimale est de 60 pour cent du plancher du salaire soumis à cotisation.

- *Pension anticipée*

En cas de mise à la retraite anticipée d'un assuré dans les cinq ans précédant l'âge normal, l'employeur verse à la caisse l'ensemble des cotisations patronales et ouvrières afférentes à la période restante pour la totalisation de l'âge normal de la retraite. Ces cotisations sont calculées sur la base du dernier salaire perçu par le travailleur admis à la retraite anticipée.

- *Allocation de vieillesse*

L'assuré qui devient invalide avant d'avoir atteint l'âge d'admission à la pension de vieillesse a droit à une pension d'invalidité s'il a cotisé à la caisse depuis cinq ans au moins et s'il n'a pas prétendu au bénéfice d'une pension anticipée.

2.1.2. Invalidité

La pension d'invalidité est versée si la personne est devenue invalide pour une cause d'origine non professionnelle, a subi une diminution permanente de ses capacités physiques ou mentales la rendant incapable de gagner plus du tiers de la rémunération qu'un travailleur ayant la même formation peut se procurer par son travail.

2.1.3. Survivants

Les survivants n'ont droit à une pension que si la personne décédée a à la date de son décès, accompli au moins 180 mois d'assurance. Sont considérés comme survivants:

- la veuve ou le veuf de l'assuré et les enfants à la charge du défunt;
- la pension de la veuve ou du veuf cesse en cas de remariage.

La pension due aux survivants est allouée selon les pourcentages suivants:

- 50 pour cent pour la veuve ou le veuf; en cas de polygamie, le montant est également réparti entre elles;
- 10 pour cent pour chaque orphelin de père ou de mère;
- 20 pour cent pour chaque orphelin de père et de mère.

2.2. Evolutions démographiques prévues

La population guinéenne passera de 8 154 000 en 2000 à 14 803 000 en 2025 et 21 909 000 en 2050. Cela représente une croissance annuelle moyenne de 2,4 pour cent d'ici 2025 et de 1,6 pour cent au cours des vingt années suivantes. La population couverte par la Caisse nationale de sécurité sociale, bénéficie de conditions de vie et d'un accès aux soins relativement meilleurs par rapport à la moyenne nationale et d'une meilleure espérance de vie.

L'espérance de vie à la naissance augmentera pour atteindre 66,8 années pour les hommes et 69,3 pour les hommes en 2050, tandis que le taux de fécondité total estimé à 5,8 enfants par femme, diminuera linéairement sur une période de 45 ans pour se situer à 2,1 en 2045 et pour les années suivantes.

Tableau 4. *Ratios démographiques*

Années	Rapport de dépendance des personnes âgées	Rapport de dépendance des enfants et adolescents	Rapport de dépendance global
2000	8,6	85,5	94,2
2010	8,0	80,8	88,8
2025	8,7	67,2	75,9
2050	13,7	40,4	54,2

En 2001, date de la dernière évaluation de la CNSS, la population assurée était estimée à 20 369 personnes, composée de 87 pour cent d'hommes et 13 pour cent de femmes. Leur distribution par âge et par sexe est présentée au tableau 5.

Tableau 5. *Distribution par âge de la population assurée*

Ages	Femmes	Hommes	Total
15-19	24	119	143
20-24	131	608	739
25-29	301	1 336	1 637
30-34	357	2 101	2 458
35-39	420	2 842	3 262
40-44	533	2 332	3 864
45-49	610	3 899	4 509
50-54	288	2 715	3 004
55-59	55	613	668
60-64	5	74	79
65+	0	6	6
Total	2 725	17 643	20 369

Tableau 6. *Projections démographiques, branches des pensions, 2001-2050 (scénario optimiste)*

Années	Nombre d'assurés et de pensions payées				Ratios démographiques (%)		
	Actifs	Retraités	Invalides	Survivants	Retraités	Invalides	Survivants
2001	20 369	6 635	64	1 911	32,6	0,3	9,4
2002	22 034	6 846	78	2 090	31,1	0,4	9,5
2003	23 750	7 219	94	2 266	30,4	0,4	9,5
2004	25 530	7 642	110	2 447	29,9	0,4	9,6
2005	27 383	8 081	128	2 632	29,5	0,5	9,6
2010	38 117	10 119	232	3 605	26,5	0,6	9,5
2015	51 658	11 690	396	4 592	22,6	0,8	8,9
2020	68 694	13 570	610	5 508	19,8	0,9	8,0
2025	89 214	16 154	880	6 323	18,1	1,0	7,1
2030	113 374	19 594	1 223	7 090	17,3	1,1	6,3
2040	171 320	31 340	2 219	8 930	18,3	1,3	5,2
2050	240 180	49 830	3 721	11 955	20,7	1,5	5,0

3. Problèmes, enjeux et mesures

Les problèmes généraux du régime de pensions se traduisent entre autres par:

- le vieillissement de la population salariée par rapport à l'âge de 55 ans fixé dans la législation;
- le non renouvellement de la main-d'œuvre par la retraite, à cause des restrictions dans la création d'emplois dans le pays;
- l'amélioration du salaire de référence servant de base de calcul des prestations actuellement basé sur la règle des trois ou cinq dernières années;
- le non-relèvement du plafond et du plancher servant de base de calcul pour les prestations et les cotisations.

.

3.1. Les charges induites par les insuffisances de la législation

La loi L/94/006/CTRN du 14 février 1994 a remplacé la loi 21-AN-60 du 12 décembre 1960 qui, pour le calcul des prestations pensions, appliquait le système de retraite par points. La nouvelle loi actuellement en vigueur a remplacé le système financier de répartition par points par un système de pourcentage par année de retraite. Au lieu de déterminer le point de cotisation et le salaire de référence, les paramètres à prendre en compte sont la période de cotisation et le salaire final de l'assuré. Il n'existe plus désormais aucun lien entre la contribution versée et les prestations acquises.

Les implications de ces insuffisances sont les suivantes:

- Les coûts financiers résultant de l'application de la nouvelle législation n'ont pas été appréhendés et aucune compensation financière n'a été prévue.

- Au même moment les autorités venaient de décider du relèvement du plafond de GNF[1] 300 000 par mois à GNF 400 000 à partir du 1er janvier 1994.

- La modification de la loi a été combinée avec, d'une part, la modification de la formule de calcul plus avantageuse, et d'autre part la modification du plafond. Les assurés sociaux bénéficient du double effet de ces modifications.

- Les pensions sont intégralement calculées non seulement par rapport à la nouvelle loi mais aussi par rapport au nouveau plafond.

- Aucune évaluation financière n'a été faite au moment des changements de législation pour identifier les adaptations financières souhaitables.

- A défaut d'avoir organisé les mesures d'accompagnement, les difficultés financières étaient prévisibles à moyen terme par suite des charges induites.

[1] GNF = Franc guinéen. USD 1,00 = GNF 3 605.

3.2. Mesures de réformes proposées

A l'issue de l'évaluation actuarielle du régime effectuée en 2001, les mesures suivantes ont été proposées:

- le relèvement du plafond des salaires soumis à cotisation;
- le relèvement de l'âge de départ à la retraite;
- le réaménagement interne des taux de cotisation;
- l'amélioration du salaire de référence;
- l'assainissement des relations financières avec l'Etat;
- la résorption des arriérés de prestations;
- l'amélioration de l'affiliation et du recouvrement.

3.2.1. Le relèvement du plafond et du plancher des salaires soumis à cotisations

Les salaires soumis à cotisations à la CNSS oscillent dans une fourchette comprise entre un plancher de GNF 75 000 et un plafond de GNF 400 000 depuis le 1er janvier 1994.

Après l'examen des diverses hypothèses de réajustement, l'expert a proposé le relèvement du plancher à GNF 100 000 et celui du plafond à GNF 800 000.

Le relèvement du plancher comporte deux avantages:

- il entraîne une légère augmentation des ressources financières de la CNSS;
- il permettra de relever les pensions de retraite minima qui passeront de GNF 135 000 à GNF 180 000 par trimestre.

3.2.2. Le relèvement de l'âge de départ à la retraite

En Guinée, la disposition sur l'âge de la retraite est consacrée par l'article 49 du code de la sécurité sociale. L'âge de départ à la retraite est fixé à 55 ans uniformément pour les assurés des deux sexes. Il a un impact financier important sur le coût du régime de retraite. Les études économiques et démographiques prouvent que plus l'âge de départ à la retraite est bas (55 ans par exemple), plus le nombre de bénéficiaires est élevé, et plus le régime coûte cher, y compris au budget national qui serait amené à intervenir par des subventions d'équilibre prévues par l'article 30 du code de la sécurité sociale.

Le premier avantage du relèvement de l'âge de départ à la retraite se situe tout naturellement dans l'harmonisation de notre législation avec celle de la plupart des pays de l'Afrique de l'ouest. Les autres avantages liés au relèvement de l'âge de départ à la retraite sont ceux qui permettent de:

- combler le déficit de création d'emplois salariés dans le pays;
- réduire le déséquilibre financier de la branche retraite;
- atténuer la cohorte de départs massifs à la préretraite et à la retraite à un âge relativement jeune.

3.2.3. Le réaménagement interne des taux de cotisation

Ce réaménagement a pour but de permettre à la branche des pensions d'avoir un taux suffisant afin de créer les conditions d'équilibre de la branche. L'analyse des comptes

consolidés de la CNSS laisse entrevoir un déficit inquiétant de la branche des pensions, car les charges techniques de ladite branche sont en inadéquation avec les recettes issues du taux de cotisation en vigueur. Un rééquilibrage du taux entre les différentes branches apparaît comme une nécessité pour permettre de créer les conditions d'équilibre entre les charges et les recettes des branches. Le taux global de 23 pour cent reste inchangé et le réaménagement proposé sera le suivant:

- pensions: 12,5 pour cent;
- risques professionnels: 2,0 pour cent;
- prestations familiales: 2,0 pour cent;
- maladie: 6,5 pour cent.

3.2.4. Amélioration du salaire de référence

C'est l'article 54 du code de la sécurité sociale qui consacre les dispositions relatives au mode de calcul de la pension. Cette disposition stipule "le montant de la pension de vieillesse est fixé en fonction de la rémunération moyenne, définie comme la 36ème ou la 60ème partie du total des rémunérations soumises à cotisations au cours des 36 ou 60 derniers mois effectifs d'assurance précédant la date d'admissibilité à la pension, le choix étant dicté par l'intérêt de l'assuré".

De ce qui précède, la pension s'obtient en fonction des éléments suivants:

- le salaire moyen des 36 derniers mois jusqu'à hauteur du plafond des cotisations en vigueur qui est GNF 400 000;
- l'âge du travailleur retraité;
- les annuités de services validés.

Cette disposition a combiné d'une part, la modification de la formule de calcul devenue plus avantageuse, et d'autre part, la modification du plafond.

Aussi, les assurés sociaux ont bénéficié du double effet de ces modifications. Les pensions en cours de paiement depuis 1997 ont été calculées non seulement par rapport à la nouvelle loi (code de 1994) mais aussi par rapport au nouveau plafond (GNF 400 000 à partir du 1er janvier 1994).

Les critiques formulées à l'endroit de cette loi en vigueur, s'expriment par le fait que le montant de la pension ne tient pas compte de l'ensemble des salaires perçus pendant la carrière d'activité, mais seulement des salaires des trois dernières années.

Pour une mesure de justice et d'équité, et à défaut de prendre en compte toute la carrière, il est judicieux de prendre dans le paramètre de calcul de la pension, les salaires des cinq dernières années comme salaire de référence.

3.2.5. Assainissement des relations financières CNSS/Etat

Historiquement cette mesure de réforme découle de la rétention des ressources financières de la CNSS par le budget de la nation (Ministère de l'Economie et des Finances) au moment où la gestion de cette institution relevait de l'Etat.

De cette gestion de la CNSS par l'Etat, après rapprochement entre la Direction nationale du portefeuille et la Direction générale de la CNSS au 30 septembre 2002, la créance de la

CNSS sur l'Etat se chiffrait à plus de 14 milliards de francs guinéens. Un échéancier de remboursement sur trois ans avait été établi.

3.2.6. La résorption des arriérés de prestations

La CNSS a connu au cours des années 1997 à 2000 des périodes assez difficiles pendant lesquelles elle n'a pas pu faire face à la totalité de ses engagements et elle a accumulé des arriérés de prestations évalués à environ 10 milliards de francs guinéens.

A présent grâce aux réformes en cours, les prestations sont payées de plus en plus régulièrement, et les arriérés se sont stabilisés. Il faut maintenant réfléchir sur les moyens de les apurer. L'assainissement des relations financières CNSS/Etat permettra à la CNSS d'y faire face.

Le règlement des arriérés de prestations par la CNSS apparaît non seulement comme une mesure d'assainissement, mais aussi et surtout comme un signal fort qui indiquera aux employeurs que lentement, mais progressivement, la CNSS réussit à se réformer. La résorption de ces arriérés aura un effet retentissant et enclenchera le cercle vertueux du recouvrement, tout en améliorant sensiblement le climat des relations entre la CNSS et les partenaires sociaux.

3.2.7. Amélioration de l'affiliation et du recouvrement

Dans le cadre de l'amélioration des ressources financières de la CNSS, une priorité doit être accordée à l'amélioration de l'affiliation et du recouvrement. La CNSS doit mettre en place un suivi plus efficace des cotisants, notamment à travers la vérification de la densité de paiement des cotisations, afin d'améliorer le recouvrement par une meilleure identification des mauvais payeurs.

Depuis 2000 la direction générale a élaboré des stratégies tendant à maîtriser les ressources financières de la CNSS. Il s'agit, entre autres:

- de la redynamisation et du renforcement des capacités des structures de recouvrement;
- de l'identification et du recensement exhaustif des employeurs assujettis à la cotisation;
- de l'amélioration de l'affiliation des travailleurs et du recouvrement des cotisations;
- de la mise en place d'un système informatisé de suivi des cotisations;
- de la mise en place de procédures administratives permettant d'arrêter l'évasion des cotisations;

En plus de ces différentes mesures (3.2.1 à 3.2.7), se pose à la CNSS la question relative à la situation particulière et très spécifique des contractuels de l'administration.

Conclusion

La Guinée, à l'instar des autres pays de la sous région, connaît de nombreuses difficultés dans la gestion de son régime de retraite.

Les difficultés générées sont de plusieurs ordres: administratif, législatif, réglementaire, normatif, etc.

Les réformes actuellement engagées s'inscrivent dans le sens de la résorption de ces contraintes en vue de trouver des solutions efficaces.

La mise en œuvre de ces réformes aura des effets positifs, non seulement sur le système lui-même, mais également sur l'environnement social, le niveau et la qualité des prestations.

La refonte de la législation et l'introduction de l'outil informatique permettront très certainement d'avoir les structures d'un système de retraite plus équilibré et plus viable.