

Rapport No.- 46221-NE

RÉPUBLIQUE DU NIGER

VERS UN SYSTÈME INTÉGRÉ ET SOUTENABLE DE RÉGIMES DE RETRAITE

30 JUIN 2009

Développement humain, AFTH2
Département géographique AFCE2
Région Afrique



Document de la Banque mondiale

La présente édition en Français est une traduction de l'ouvrage initialement publié par la Banque mondiale en Anglais, sous le titre "Towards an Integrated and Sustainable Pension System", à la date du 30 Juin 2009. En cas de divergence entre le texte original en Anglais et cette traduction, c'est le texte original en Anglais qui prévaudra.

INDICATEURS CLÉS

	<u>2006</u>	<u>2008</u>
Produit intérieur brut (en million de dollars EU)	3,663	4,989
Taux de change (dollar EU par F CFA moyen annuel)	522.8	471.3
Total Population (millier)	14,416	14,503
Total population active (millier)	5,931	5,944
RNB par habitant (dollar EU)	270	301
RNB par habitant (PPA)	630	633

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
CARENI	Caisse Autonome des Retraites du Niger
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
DB	systemes à prestations déterminées
DC	Régimes par Cotisations Définies
EBM	Enquête sur les budgets des ménages
ECA	Europe et Asie Centrale
ER	Régimes liés aux Revenus
EU	Union Européenne
FAR	Fonds d'Administration des Retraites
FNR	Fonds Nationale de Retraites
IRR	Taux de rendement implicite
LAC	Amérique Latine et les Caraïbes
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MFPT	Ministère de la Fonction Publique et du Travail
NDC	régimes par cotisations virtuelles définies
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
OIT	Organisation international du travail
FMI	Fonds monétaire international
IPD	Dettes implicites du régime de retraite
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
PAYG	Systeme par répartition
PROST	Outil de simulation d'une réforme des retraites
TI	Technologie de l'Information

Vice Président	Obiageli Katryn Ezekwesili
Directeur Pays	Madani M. Tall
Responsable Pays	Ousmane Diagana
Responsable secteur	Eva Jarawan
Chef de projet	Setareh Razmara / Montserrat Pallares-Miralles

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par Montserrat Pallares-Miralles (co-TTL, HDNSP), David Robalino (HDNSP), et Setareh Razmara (responsable du rapport, TTL, AFTH2). Les projections actuarielles du scénario de base et des scénarios de réforme (préparés par Montserrat Pallares-Miralles) sont basées sur des données et informations récoltées au cours d'une visite au Niger en Décembre 2007 et les mises à jour obtenues par la suite en Octobre 2008 et en Mars 2009. Ce rapport a également bénéficié des constats d'un précédent travail réalisé par Gustavo Demarco (MNSHD), qui s'était rendu au Niger en Décembre 2006. Anita Schwarz (ECAHD), Gustavo Demarco (MNSHD), et Oleksiy A. Sluchynskyy (SASHD) ont fait partie du comité de pairs chargés de commenter ce rapport. Des commentaires de valeur ont aussi été reçus de Eva Jarawan, Ousmane Diagana, Amadou Ibrahim, Djibrilla Issa, et Andre Ryba. Le support administratif a été assuré par Mohamed Diaw (AFTH2).

Les auteurs remercient les autorités Nigérienne pour le soutien qu'elles leur ont apporté, et sans lequel cette étude n'aurait pu être réalisée. L'équipe tient particulièrement à remercier ses collègues de la CNSS, du FNR, du Trésor et de la Direction du Budget qui ont partagé leurs connaissances sur le système de pension Nigérien et lui ont expliqué la complexité des programmes de réformes proposés. Enfin, elle tient à témoigner sa reconnaissance aux collègues du Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et du Ministère de la Fonction Publique et du Travail (MFPT), pour leur collaboration très précieuse et pour leur participation aux discussions techniques. A la suite de la demande du Gouvernement, et faisant partie d'assistance technique, l'équipe de la Banque mondiale a aussi organisé une formation d'une semaine (10-16 juin 2009) sur le modèle PROST pour familiariser les techniciens de CNSS, de FNR, de MFPT et de MEF dans l'utilisation de ce modèle de simulation pour modéliser les réformes de la retraite.

Table des matières

RÉSUMÉ	V
CHAPITRE 1	1
CONTEXTE ET OBJECTIFS	1
CHAPITRE 2	4
EVALUATION DU SYSTÈME DE PENSION NIGÉRIEN.....	4
1. DESCRIPTION DU SYSTÈME ACTUEL DES PENSIONS	4
2. OBJECTIFS DU SYSTÈME DE PENSION ET PRINCIPES D'UNE RÉFORME.....	9
3. COUVERTURE ET ADÉQUATION DES BÉNÉFICES AU SEIN DE LA CNSS ET DU FNR	10
4. PRÉVISIBILITÉ ET SÉCURITÉ	13
5. SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE	14
6. LES INCITATIFS ET LA REDISTRIBUTION	20
7. ADMINISTRATION ET LA GOUVERNANCE	23
CHAPITRE 3: STRATÉGIES DE RÉFORME	25
1. INITIATIVES DE RÉFORME DU GOUVERNEMENT	25
2. PERSPECTIVES INTERNATIONALES	28
3. RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES GÉNÉRALES POUR LA RÉFORME DU RÉGIME DE RETRAITE DU NIGER.....	30
4. ÉTAPES À SUIVRE POUR CRÉER UN RÉGIME À PRESTATIONS DÉFINIES SOLIDE FINANCÉ PAR RÉPARTITION	33
5. OPTIONS EN MATIÈRE D'EXPANSION DE LA COUVERTURE DES PENSIONS AU NIGER	40
6. VERS LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE PENSION SOUTENABLE	42
APPENDICE 1: REFERENCES	46
APPENDICE 2: GLOSSAIRE.....	49
APPENDICE 3: MÉTHODOLOGIE DE PROJECTION ET HYPOTHÈSES-CLÉS.....	55
APPENDICE 4: VUE D'ENSEMBLE DU MODÈLE PROST	61
APPENDICE 5: RÉGIME DES RETRAITES DANS LE MONDE	65

Résumé

Ce rapport a été préparé à la demande du gouvernement du Niger pour (i) fournir une évaluation exhaustive du système nigérien des pensions, (ii) analyser les initiatives actuelles de réforme et recommander des améliorations et des options, et (iii) examiner les difficultés d'exécution. Le rapport présente une série de directives générales pour évaluer les options de réformes en ce qui concerne l'adéquation des prestations, la sécurité, la soutenabilité financière, la redistribution, les mesures d'incitation, et l'efficacité administrative. Son objectif est de faciliter la discussion sur la réforme des pensions de retraite et d'améliorer l'analyse des politiques. Si les dirigeants et le personnel technique des systèmes de retraite au Niger ont conscience des difficultés auxquelles se heurtent les systèmes en question, ils ne disposent pas d'un cadre de politiques intégré et cohérent pour évaluer les différentes options de réforme et leurs éventuelles implications pour l'économie et le bien-être de la population. De plus, les discussions actuelles ne prennent pas suffisamment en compte certaines des caractéristiques de l'économie nigérienne, qui pèsent lourdement sur la capacité du système à atteindre ses objectifs et sur mandat d'un régime de retraite contributif. Ces caractéristiques comprennent la faiblesse du niveau de revenus, la prévalence de la pauvreté, et surtout l'existence d'un marché du travail principalement informel. L'effet de ces caractéristiques est aggravé par une capacité institutionnelle limitée au sein des deux régimes de retraite¹.

Le Gouvernement du Niger a adopté en Avril 2009 deux décrets de réformes qui (i) augmente les taux de cotisation de CNSS pour la sécurité sociale de 17% à 20,65% de la rémunération brute; et (ii) augmente le plafond des salaires soumis à cotisation. Il est important de noter que non seulement ces mesures n'adresseront pas les problèmes financiers de la CNSS, ces ajustements malheureusement ne font que repousser l'adoption d'une réforme intégrale des régimes de retraite et de sécurité sociale en générale. En effet, le problème des retraites au Niger n'est pas un problème du taux de cotisation ou du placement des réserves. Le problème est plus complexe et reflète les choix de politiques qui ne sont pas compatibles avec les principes de (i) adéquation et l'universalité des prestations; (ii) la soutenabilité financière; (iii) une redistribution progressive et explicite; (iv) la prévisibilité et la robustesse; et (v) l'efficacité économique et administrative. Ce rapport discute ces principes et le type de réforme que le Niger devra considérer dans les années à venir.

Le texte principal du rapport comporte 3 chapitres. Après une évocation du contexte dans le Chapitre 1, le Chapitre 2 examine le cadre de politiques et met à jour l'évaluation des régimes de retraite obligatoires (CNSS et FNR). L'évaluation se penche sur la situation financière des 2 régimes et expose d'autres problèmes jusqu'ici négligés : l'adéquation des prestations; les types de redistribution; et la problématique des mesures d'incitation. Le Chapitre 3 examine les initiatives actuelles de réforme du gouvernement, résume les expériences internationales d'intérêt pour le Niger, propose des recommandations pour renforcer les politiques actuelles, suggère les grandes lignes d'un programme de réforme pluriannuel, et développe une feuille de route pour son exécution. Les messages principaux qui se dégagent des divers chapitres sont résumés ci-après.

¹ La « Caisse Nationale de Sécurité Sociale » (CNSS) gère les retraites pour le secteur privé et le « Fonds Nationale de Retraite » (FNR) gère les retraites pour les fonctionnaires dans le cadre du secteur public.

PROBLÈMES PRINCIPAUX DU SYSTÈME DE PENSIONS NIGÉRIEN

Tout système de pension a deux objectifs principaux : (i) assurer un niveau minimum d'épargne pour qu'au moment de leur retraite les assurés puissent remplacer une partie de leur revenu (fonction d'assurance); et (ii) permettre à tous, après un certain âge, de financer un niveau minimum de consommation et d'éviter la pauvreté (fonction d'adéquation).² Ces objectifs peuvent être atteints grâce à différents systèmes reflétant les conditions locales. Il est donc important de définir des principes généraux qui serviront de cadre d'évaluation du système actuel et des options de réformes. Ce cadre s'articule autour de cinq principes : (i) l'adéquation et l'universalité des prestations; (ii) la soutenabilité financière; (iii) une redistribution progressive et explicite; (iv) la prévisibilité et la robustesse; et (v) l'efficacité économique et administrative. (Voir Encadré 1). Comme l'explique le rapport, ces principes sont gravement pris en défaut au Niger, et, bien que le gouvernement et les organismes de retraite aient conscience qu'il faille prendre des décisions urgentes pour aborder les problèmes, il n'existe pas d'approche intégrée aux différentes options de politique et à la prise en compte de leurs implications.

Couverture et adéquation

La couverture du système des retraites nigérien est faible et les taux de dépendance du système se détériorent. Le système contributif actuel de pension ne couvre que 3% de la population active, dont les assurés sont surtout des fonctionnaires et des employés du secteur formel des zones urbaines. Cette couverture n'a rien d'étonnante en ce qu'elle reflète le niveau de revenus du pays et la structure de son marché du travail, où 85% des employés travaillent dans le secteur informel. Il n'y a pas de signes d'amélioration. Au contraire, les taux de dépendance du système³ se détériorent du fait du gel des embauches dans la fonction publique et de la croissance du secteur informel. Ainsi, dans le système de la CNSS, le taux de dépendance est passé de 0,39 en 2003 à 0,48 en 2006, et celui du FNR est passé de 0,32 à 0,41.

La grande majorité des personnes âgées ne reçoivent pas de pension de l'État mais il n'est pas démontré que leur taux de pauvreté soit plus élevé que celui de la population générale. Aujourd'hui moins de 1 % des personnes âgées reçoit une prestation de la CNSS ou du FNR, et aucun programme non contributif (pension sociale) n'existe dans le pays. La situation socioéconomique des personnes âgées reste mal connue. On ne sait donc pas avec certitude si des transferts ciblés aux personnes âgées auraient un impact appréciable sur la pauvreté.

Les prestations destinées aux employés du secteur privé sont très modestes, ce qui milite en faveur d'une révision du mandat de l'ensemble du système de sécurité sociale, et d'une réallocation des impôts sur salaires. Le taux de remplacement pour un travailleur ayant une carrière complète (40 ans de cotisations) et prenant sa retraite à l'âge de 60 ans, est d'environ 55% pour la CNSS. Si, en théorie, ce taux de remplacement semble adéquat, en réalité, peu de travailleurs du secteur privé ont une carrière professionnelle complète. Nombreux sont ceux qui

² D'autres objectifs, comme tenter d'utiliser le système de retraite pour développer les marchés des capitaux ou pour financer les projets de développement social sont, au mieux, secondaires. Au pire, ceux-ci peuvent submerger la capacité institutionnelle limitée et empêcher objectifs principaux d'être efficacement atteints.

³ Voir l'appendice 2 pour le glossaire sur les retraites

ne cotisent pour le système de pension que durant la moitié de leur vie active. Le taux de remplacement effectif pourrait donc être inférieur à 40%, ce qui suscite des inquiétudes quant à la capacité du système actuel de prévenir la pauvreté en fin de vie. Comme pour les salaires, des prestations plus élevées ne pourront provenir que d'une plus grande productivité du travail. Néanmoins, le ratio de la pension au salaire pourrait augmenter si une part plus élevée de l'impôt sur salaire, y compris le prélèvement pour la sécurité sociale, était consacrée au financement des pensions. Ceci exigerait une révision du niveau des autres prestations de la CNSS – en particulier les allocations familiales, dont il est permis de penser qu'elles ne devraient pas faire partie d'un système de gestion des risques sociaux.

Par contre, le plan de pension des fonctionnaires est très généreux, et pourrait contribuer à une distribution régressive des dépenses publiques. Le taux de remplacement pour un fonctionnaire ayant une carrière professionnelle complète et prenant sa retraite à l'âge de 60 ans est de 80%. Parce que les fonctionnaires ont des carrières plus longues, les taux de remplacement sont élevés. Leurs pensions de retraite sont aujourd'hui principalement financées par le budget général. Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, l'augmentation des pensions de retraite des fonctionnaires se traduira par une diminution du budget consacré au financement de la production de biens publics (investissement social dans l'éducation, la santé et l'infrastructure, ainsi que les transferts en faveur des pauvres). Par conséquent, dans un pays comme le Niger, le coût d'opportunité d'une augmentation des pensions de retraite pour les fonctionnaires sera sans doute bien plus élevé que dans des pays à haut revenu et à revenu intermédiaire.

Prévisibilité et sécurité

Il n'y a pas de règles transparentes et explicites permettant d'ajuster les paramètres du système en fonction de changements dans les conditions économiques et/ou de chocs démographiques. Comme dans de nombreux pays ayant des régimes de pension à prestations définies, aucun mécanisme n'existe pour soit revoir à la hausse l'âge réglementaire de la retraite en cas de changement dans l'espérance de vie, soit ajuster les pensions de retraite à un âge donné. De plus, les deux caisses de retraite (la CNSS et le FNR) n'ont pas établi de corrélation entre les pensions de retraite minimales garanties et des variables réelles reflétant l'évolution des niveaux de vie dans l'économie. La revalorisation des salaires passés et l'indexation des pensions de retraite payées sont aussi de nature discrétionnaire. Dans le cas de la CNSS par exemple, depuis 1981 seulement un ajustement des prestations de retraites gérées par la CNSS a été intervenu le 22 mai 2008. Fondamentalement, l'équilibre financier du système dépend d'ajustements au coup par coup des taux de cotisation, des méthodes de calcul des prestations, et de la valeur réelle des prestations.

Il en résulte un système dans lequel employés, retraités, employeurs, et gouvernement sont confrontés à l'incertitude quant à la valeur réelle de ce à quoi ils ont droit et quant au niveau de leurs obligations. Les employés sont dans l'incertitude en ce qui concerne les conditions d'admissibilité, le niveau de leurs cotisations et le plafond des versements assurés (et donc des salaires nets), et leurs futures pensions de retraite. De leur côté, les employeurs sont aussi dans l'incertitude en ce qui concerne le coût de la main-d'œuvre, ce qui peut être un problème particulièrement sérieux pour les petites entreprises. Les retraités sont sans doute les plus affectés par l'indexation arbitraire et ne sont pas bien protégés contre les risques d'inflation. La situation

actuelle augmente aussi le passif éventuel du gouvernement. En effet, s'il est vrai que les dépenses de pension peuvent être maîtrisées par la non indexation des pensions de retraite, il est aussi vrai que cette non indexation situation ne peut pas durer éternellement, et qu'un ajustement des pensions de retraite sera un jour ou l'autre indispensable pour répondre aux pressions sociales et politiques. Souvent, dans de tels cas, l'ajustement est fait sans une évaluation adéquate de ses implications financières. L'absence de règles permettant d'ajuster de façon adéquate l'âge de la retraite (ou les prestations de retraite) et de revaloriser les salaires déjà versés compromet la viabilité financière du système et augmente la dette « implicite » du gouvernement.

Soutenabilité financière

A l'heure actuelle, aucun des deux régimes de retraite n'est financièrement soutenable; les prévisions montrent qu'à terme, les flux de recettes ne suffiront pas à couvrir les dépenses. Les dépenses totales pour les pensions de retraite au Niger représentent 0,7% du PIB (pour la CNSS comme le FNR)⁴, un niveau élevé compte tenu du niveau de revenu du pays et de sa structure démographique. Les dépenses dans les pays ayant une couverture similaire à celle du Niger sont inférieures à 0,5% du PIB. De plus, malgré sa faible couverture, les dépenses du système nigérien se sont accrues rapidement, de sorte que ce dernier enregistre déjà un déficit total de 0,3% du PIB. L'évolution de ce déficit au fil des ans dépendra de l'évolution des taux de dépendance⁵, de la croissance des salaires et des politiques d'indexation. Dans le cas de la CNSS, le problème semble plus facile à gérer. Dans le cas du FNR, par contre, le déficit devrait continuer à augmenter, pour atteindre 0,6% du PIB en 2020.

Même si son niveau actuel est relativement faible, ce déficit est préoccupant dans un pays comme le Niger, dont près de la moitié du budget est financé par des sources externes (y compris l'aide extérieure). Toute utilisation des ressources publiques, même limitée, pour financer les pensions de retraite des fonctionnaires, de l'armée, et d'une petite portion des travailleurs du secteur formel, serait une pratique hautement régressive. Si les recettes générales sont utilisées pour financer des pensions, priorité devrait être donnée à assurer une pension aux personnes dont la capacité d'épargne est limitée, c'est-à-dire les pauvres de longue durée. Mais même ainsi, le Niger aura à relever encore de nombreux défis dans les efforts qu'il déploie pour améliorer ses indicateurs de développement humain (par exemple, les taux d'inscription scolaire et les taux de mortalité). Il devra donc être très sélectif dans son allocation du budget de l'État à la protection sociale, à l'éducation, et aux programmes de santé.

La cause principale du problème financier est la détermination au coup par coup des taux de cotisation, des bénéfices et des conditions d'admissibilité. La CNSS comme le FNR sont financés par des cotisations fort élevées pour un pays à faible revenu. Pour la CNSS, les charges sociales totales perçues via l'impôt sur salaire s'élève à 17% (dont 4% pour la retraite, 11% pour les allocations familiales, et 2% pour les accidents du travail). En ce qui concerne le FNR, les charges sociales totales s'élèvent à 20% du salaire brut (14% virtuellement payés par le gouvernement et 6% par l'employé). Cependant, les taux de cotisation et les prestations versées à

⁴ Comme mentionné précédemment, la CNSS offre des retraites aux travailleurs du secteur privé et à certains employés du secteur public, tandis que le FNR assure les pensions de retraite des fonctionnaires et de l'armée.

⁵ Voir les définitions du taux de dépendance (population ou âge avancé vs. système) dans le glossaire des retraites, appendice 2.

différents âges de départ à la retraite sont en contradiction avec les règles qui garantissent la soutenabilité financière de régimes à prestations définies financés par répartition. Comme mentionné ci-dessus, les pensions de retraite de la CNSS sont relativement faibles mais très supérieures à ce que peut financer un taux de cotisation de 4%. Le FNR, lui, ne fonctionne pas comme un système contributif. Les pensions de retraite sont payées directement à partir du budget général. Le taux de cotisation implicite du gouvernement est donc bien supérieur à 6%. Par définition, le système est en équilibre mais celui-ci est réalisé au prix de l'éviction d'une portion de plus en plus importante des dépenses publiques.

Les problèmes financiers de la CNSS sont aggravés par la faiblesse des systèmes administratifs, l'accumulation des arriérés du gouvernement et de très modestes performances des politiques d'investissement. Des systèmes administratifs inefficaces ou obsolètes affectent les finances du système de deux façons : (i) en augmentant les coûts administratifs qui, dans le cas de la CNSS, sont élevés si on les compare aux normes internationales; et (ii) en limitant la capacité de l'institution à vérifier que les travailleurs sont bien inscrits au régime des pensions et à recouvrer les cotisations. Bien qu'on n'ait pas de données fiables, le taux de fraude est sans doute élevé en ce qui concerne la part patronale. De plus, le gouvernement accumule des arriérés provenant de cotisations non payées et d'emprunts. Enfin, le portefeuille de réserves⁶ est constitué d'investissements peu diversifiés, et centrés surtout sur les loyers fixes et les biens immobiliers. En 2002, la plus grande partie du portefeuille était allouée à des bons du Trésor (non négociables), des emprunts et des biens immobiliers⁷. Comme dans nombre d'autres pays, la CNSS joue le rôle de créancier direct et d'investisseur immobilier, et va au-delà de son mandat pour investir ses réserves dans le meilleur intérêt des assurés au titre du plan de pension.

Redistribution et mesures d'incitation

Une redistribution négative du revenu a lieu dans les systèmes de retraite, entre les travailleurs des secteurs formel et informel, et entre les générations actuelles et à venir. Un indicateur du type de redistribution en cours *au sein* d'un système de retraite est le taux implicite de rentabilité des cotisations reçues des différents assurés au plan de pension. L'analyse du Chapitre 2 montre que pour la CNSS comme le FNR, ces taux varient de façon significative en fonction des parcours de carrière, et des décisions d'inscription ou de départ à la retraite. Les deux principales raisons sont les suivantes : (i) des formules de calcul de la prestation qui ne prennent pas en compte les salaires tout au long de la carrière dans le calcul de la pension de retraite ; et (ii) des taux d'annuité qui ne varient pas en fonction de l'âge de départ à la retraite. En conséquence, les personnes dont les salaires ont eu une progression plus rapide seront plus avantagées par le système que celles dont les salaires sont restés uniformes, lesquelles sont les plus souvent des travailleurs non qualifiés. Ce régime avantage également les assurés qui peuvent se permettre de prendre leur pension de façon anticipée : le taux de rentabilité de leurs contributions est plus élevé que celui des assurés partant en retraite plus tard. Mais la principale source de redistribution négative résulte des déficits actuariels implicites que les deux systèmes accumulent. Ces déficits devraient être financés par soit une augmentation des impôts, soit une

⁶ Le terme « réserves » désigne toutes les branches de la CNSS, et pas seulement la branche des retraites, qui à l'heure actuelle est en déficit.

⁷ Source : BIT 2005

réduction des dépenses occasionnées par le plan de pension en vue d'améliorer le taux de rendement social pour les générations actuelles et à venir.

La redistribution non transparente et implicite suscite des comportements non désirables, et cause des inefficacités. Les taux de rentabilité des cotisations pour les assurés dépendent du comportement de ces derniers. Certains comportements sont récompensés par le régime des retraites, d'autres sont pénalisés. Malheureusement, les méthodes actuelles de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité récompensent des comportements indésirables pour le système des retraites et pour l'économie en général. D'abord, il y a la fraude ou l'informalité : les personnes s'inscrivant sur le tard dans le système et dont les densités de cotisations sont incomplètes jouissent de taux de rentabilité de leurs cotisations plus élevés que ceux qui s'inscrivent tôt et ont contribué de façon continue. Ensuite, il y a les départs à la retraite précoces : les personnes prenant une retraite anticipée jouissent de taux de rentabilité de leurs cotisations plus élevés que ceux qui retardent leur départ à la retraite. Les départs à la retraite précoces non seulement augmentent le coût du système mais peuvent aussi encourager le travail non déclaré de retraités qui ont rejoint le secteur informel.

Une autre question digne d'attention est le niveau élevé du coin fiscal (le gap entre le coût patronal de l'employé et le salaire net de ce dernier), qui peut provoquer une baisse du niveau de l'emploi et encourager plus avant l'informalité. Dans le cas du Niger, étant donné le niveau élevé de l'informalité et la nécessité d'aider à améliorer la compétitivité du secteur privé en matière d'efficacité économique, il est important de surveiller le niveau du coin fiscal. En ce qui concerne la CNSS, le taux de cotisation à la sécurité sociale, soit 17%, peut être considéré élevé. Au Niger, le coin fiscal est estimé entre 15 et 20%, ce qui est très élevé pour un pays à faible revenu, et proche des niveaux relevés aux États-Unis, en Corée et au Vietnam. Cette situation pose deux problèmes : (i) quand les employeurs ne peuvent transférer le coût élevé des cotisations à leurs employés en leur donnant des salaires plus bas, ils ont tendance à employer moins de personnes, en particulier moins de travailleurs non qualifiés; et (ii) les employeurs comme les employés ont des raisons de frauder et de préférer le secteur informel – en particulier dans les entreprises à faible productivité. Mais il doit être clair que le problème d'un coin fiscal élevé n'est pas lié exclusivement au système des retraites, mais au problème d'ensemble du système de sécurité sociale, en particulier les allocations familiales (qui a le taux de cotisation le plus élevé). Fondamentalement, à travers ce programme, le gouvernement prélève des impôts sur le travail pour augmenter les salaires des travailleurs du secteur formel.

L'existence d'un double système de pensions de retraite (un régime pour le secteur privé, un autre pour le secteur public) pose des problèmes d'équité et d'efficacité économique. S'il est vrai que ce dualisme des systèmes de pensions est très fréquent dans le monde, ce n'est malheureusement pas pour de bonnes raisons techniques et économiques. D'abord, il n'est pas équitable d'avoir des systèmes séparés pour les travailleurs des secteurs public et privé, ce qui conduit à favoriser un segment de la population active aux dépens de l'autre sans qu'il n'y ait d'objectif de redistribution clair et transparent. Par conséquent, quel que soit le niveau de revenu et l'effort réalisé pour économiser, les employés du secteur public bénéficieront d'une plus grande protection de leurs revenus que les employés du secteur privé. Ensuite, le dualisme du système des retraites peut affecter la mobilité de la population active. C'est sans aucun doute le cas quand les droits acquis ont une portabilité faible ou nulle, comme au Niger. Mais même avec

une portabilité maximale, l'asymétrie des prestations attendues peut décourager les employés de quitter un régime où les prestations sont plus élevées. Dans divers pays, la convergence en matière de réglementation est considérée comme un premier pas vers l'adoption d'un système national des retraites⁸ intégré.

Un autre problème en matière d'efficacité économique : les coûts administratifs élevés de la CNSS comme du FNR. Ces coûts sont exorbitants lorsqu'on les compare à ceux de régimes de retraite par répartition similaires. Les coûts de l'administration absorbent 45% des recettes totales de la CNSS et environ 30% de celles du FNR. Ces pourcentages dépassent de loin ceux d'autres pays de la région (Ghana : 25%, Sénégal et Cap Vert : environ 15%). Le niveau élevé des coûts administratifs a plusieurs causes, dont le dualisme du système, des processus administratifs obsolètes, l'absence de systèmes d'information adéquats, l'accès limité aux technologies de l'information, et une faible capacité institutionnelle. Les réduire va demander une analyse plus rigoureuse qui aura à prendre en compte l'accessibilité financière des systèmes de pension de retraite.

VERS UN PROGRAMME DE RÉFORME INTÉGRÉ

A ce jour, le gouvernement et les caisses de retraite ont évalué plusieurs options de réformes et des commissions ont été mises en place pour piloter un programme de réforme. Cette note propose un cadre analytique pour guider les choix de politiques et établir une « liste restreinte » des options de réforme plausibles. Ce cadre propose deux niveaux de discussion, correspondant à deux types d'options politiques:

- ⌚ Premièrement, des discussions à l'échelle macroéconomique sur les options en matière de rôle et de mandat du système public des retraites;
- ⌚ Deuxièmement, des discussions à l'échelle microéconomique sur les options en matière de mécanismes et de configurations institutionnelles les plus susceptibles de convenir à ce mandat.

Dans le cas du Niger, un système des retraites réformé devrait maintenir un financement par répartition et des méthodes de calcul des prestations définies. A ce stade, il n'y a pas vraiment de raison d'étudier des réformes plus structurelles. Toute réforme devrait plutôt avoir pour priorité l'amélioration des systèmes qui existent, de façon à ce que le système des retraites se conforme mieux aux principes généraux énoncés plus haut, à savoir : prestations adéquates; viabilité financière et capacité financière; redistribution progressive et explicite; prévisibilité et solidité; et efficacité économique et administrative.

En ce qui concerne l'organisation institutionnelle, par contre, il est important de soigneusement analyser si le maintien d'un double système est la meilleure stratégie à adopter. Idéalement, le Niger devrait avoir pour but de mettre en place un système intégré des retraites qui assurerait les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé. Cette intégration pourrait se réaliser graduellement. L'existence d'un régime unique de pension de retraite obligatoire réduirait les coûts administratifs, serait plus équitable et encouragerait la mobilité des travailleurs entre les secteurs public et privé.

⁸ Voir chapitre 3, section 3 : le pour et le contre des systèmes de retraite intégrés

Au cas où le Niger déciderait de conserver son double système, il devrait harmoniser les régimes et, en particulier, éviter la création de toutes pièces d'une nouvelle institution (CARENI)⁹. Créer de toutes pièces un nouvel organisme indépendant pour gérer le régime des fonctionnaires peut être une opération complexe et onéreuse, dont la justification est douteuse. La création de la CARENI ne résoudrait pas les problèmes financiers qui inquiètent le gouvernement. En effet, toute création d'une institution nouvelle se traduit souvent par des dépenses importantes, sans pour autant garantir la mise en place de structures de gouvernance adéquates et l'émergence d'opportunités d'investissement.

Enfin, en ce qui concerne l'administration et la gouvernance, étant donné la capacité institutionnelle limitée, il faudra veiller à ce que les réformes restent simples, et investir dans les ressources humaines, dans l'amélioration des systèmes administratifs et dans les technologies de l'information. A court terme, il faut améliorer les fonctions de base comme le prélèvement des cotisations, la comptabilité, la réconciliation, et le versement des prestations doivent être améliorées avant de se lancer dans la recherche de politiques d'investissement plus efficaces.

Une fois que le système par répartition est considéré comme le cœur d'un système public, qu'il soit double ou intégré, il faudra examiner les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité dans le but de (i) accroître la possibilité pour le système de devenir financièrement soutenable à long terme; (ii) améliorer l'équité; et (iii) améliorer l'efficacité économique. Dans ce cadre, six réformes paramétriques générales sont proposées :

1. Introduire peu à peu les salaires de carrière dans le calcul de la retraite; les salaires payés dans le passé devraient être indexés en tant que fonction du salaire moyen du système ou de la masse salariale couverte. L'objectif de cette politique n'est pas de réduire les pensions de retraite mais d'améliorer l'équité et de mettre en place des mesures incitant les travailleurs à s'inscrire et à cotiser.
2. Aligner l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, le taux de cotisation et le taux d'annuité¹⁰ sélectionnés. Schématiquement, le processus est le suivant : on définit d'abord un taux d'annuité pour atteindre un niveau cible de remplacement du revenu pour le travailleur type ayant une carrière complète, avec un taux de cotisation soutenable pour l'économie. Ensuite, on calcule l'âge de la retraite en fonction de principes actuariels de façon à garantir la soutenabilité financière du système. Avec l'allongement de l'espérance de vie, l'âge « réglementaire » de départ à la retraite devrait automatiquement augmenter, ce qui permettrait de maintenir constant le mandat du système. Ceci veut dire que les assurés, dont l'espérance de vie sera plus élevée, devront aussi travailler plus longtemps, pour que leur pension de retraite reste au même niveau.
3. Il est souhaitable que les assurés aient une certaine flexibilité en ce qui concerne l'âge de la retraite, étant entendu que ceux qui partent à la retraite plus tôt recevront un taux d'annuité plus bas. De même, ceux qui retarderont leur retraite recevront un taux

⁹ CARENI signifie « Caisse Autonome des Retraites du Niger »

¹⁰ Le taux d'annuité est le pourcentage de la mesure de revenu qui devient une prestation de retraite. La mesure de revenu est la moyenne des salaires pris en compte pour la retraite. Dans les réformes proposées, la mesure de revenu serait la moyenne de tous les salaires, après indexation appropriées, sur lesquels les assurés payent leurs cotisations.

d'annuité plus élevé. Cette politique permet de garantir que tous, indépendamment de leur âge de départ à la retraite, jouiront du même taux de rentabilité implicite sur leurs cotisations.

4. Si la politique énoncée au point (2) ci-dessus est adoptée, il sera souhaitable d'éliminer peu à peu les durées minimales de cotisation ainsi que les taux de remplacement maximaux.
5. Après l'adoption de la politique énoncée en (2), il est aussi recommandé d'introduire un mécanisme automatique d'indexation pour les retraites. On recommande d'utiliser l'indice des prix à la consommation. Cependant, il est important de souligner que cette politique ne peut être soutenable que si les conditions sont stables et si le gouvernement s'est fixé un plafond ou intervalle cibles pour l'inflation.
6. Revoir les mécanismes utilisés pour calculer et allouer les retraites minimales dans le but d'améliorer les mesures incitant à travailler et à cotiser, tout en assurant la soutenabilité financière du système.

Il est urgent de développer un système d'information fiable pour les régimes de retraite. A l'heure actuelle, les capacités institutionnelles de la CNSS sont suffisantes pour lui permettre de recueillir des informations fiables sur les assurés et évaluer ses recettes et ses dépenses. Néanmoins, la comptabilité doit être encore améliorée. Pour le FNR, étant donné la faiblesse de la tenue des dossiers des assurés existants, il est impératif de procéder à une évaluation du passif et à un exercice de capitalisation anticipée. En particulier, si une réforme systémique est envisagée, les droits des assurés acquis dans le passé exigent un système de suivi des dossiers digne de ce nom. Le gouvernement a déjà lancé des travaux pour améliorer les systèmes d'information de la CNSS et du FNR. Cet effort doit se poursuivre pour permettre le développement d'un système transparent de gestion des dossiers des fonctionnaires.

Mesures à prendre pour améliorer la réglementation et la gouvernance. Les opérations d'investissement des organismes de pension méritent une attention particulière sur les plans de l'administration et de la gouvernance. Pour ce qui est de la gouvernance, le gouvernement doit améliorer les politiques d'investissement et l'obligation de rendre des comptes, et protéger au mieux la direction de ces organismes contre les ingérences politiques. Renforcer l'obligation de rendre des comptes passe nécessairement par une plus grande transparence. Il faut assurer la divulgation d'informations sur les opérations de ces organismes et sur les résultats de leurs politiques d'investissement, notamment par la publication de rapports annuels et des rapports complets des auditeurs externes. De plus, l'organisme gérant les fonds devra informer régulièrement le parlement. Il est également recommandé de laisser à des comités d'investissement constitués de professionnels qualifiés le soin de concevoir des stratégies d'investissement et de les mettre en application.

À moyen terme, une fois que les réformes discutées ci-dessus auront été mises en œuvre, le gouvernement pourra envisager une expansion de la couverture du système des pensions de retraite au secteur informel et aux pauvres de longue durée. Il existe des politiques susceptibles d'encourager les travailleurs à s'inscrire dans un système contributif et de réduire la fraude. Cependant, leur mise en application n'augmentera sans doute pas de façon significative le taux de couverture. La couverture limitée du système actuel reflète, en effet, des causes liées à la structure de l'économie, au marché du travail, et à la distribution des revenus. Quel que soit le

scénario envisagé, il est vraisemblable que seul un petit segment de la population active continuera à bénéficier du système contributif des retraites du Niger. Une expansion du système des pensions exige la conception d'interventions ciblée nécessairement accompagnées de subventions et de transferts. Ces interventions pourront prendre la forme de mesures d'incitation destinées aux travailleurs du secteur informel ayant une capacité d'épargne, et de transferts à des personnes âgées et pauvres (c'est-à-dire des pensions sociales). La mise en œuvre de tels programmes au Niger risque de se heurter à la fragilité de ses finances publiques. Redistribuer des ressources publiques limitées pour financer des transferts de revenus aux retraités risque de n'avoir que peu d'effet sur le bien-être dans un contexte où il existe encore tant d'obstacles à l'amélioration des indicateurs de développement humain et à la réduction de la pauvreté. Néanmoins, une approche graduelle pourrait être envisagée à moyen terme.

Les partenaires au développement devraient fournir une assistance technique au gouvernement pour renforcer les capacités institutionnelles de la CNSS et du FNR. Pour soutenir le processus de réforme de la CNSS et du FNR, les partenaires de développement (en particulier la Banque mondiale, étant donné son avantage technique comparatif) devraient envisager une assistance technique et financière visant à (i) évaluer différentes options de réformes paramétriques; (ii) développer les capacités techniques des institutions à tous les niveaux; (iii) améliorer le système d'information; et (iv) mettre en œuvre des réformes susceptibles de renforcer l'efficacité et la soutenabilité du système public de pensions de retraites au Niger.

Niger: Proposition de plan d'action stratégique en vue d'un régime de retraites intégré et soutenable

PROBLÈMES	Plan d'action et calendrier		Assistance technique nécessaire et responsabilités
	2009-2010	2010-2012	
Couverture et suffisance des prestations			
<ul style="list-style-type: none"> - Faible couverture pour le secteur formel dans les régions urbaines : 3% seulement de la population active est couverte. - Moins de 1% des personnes âgées perçoivent une retraite. 	<ul style="list-style-type: none"> - Améliorer les mesures d'encouragement pour s'inscrire dans le système par cotisation et réduire la fraude grâce aux réformes paramétriques adéquates. - Renforcer la capacité administrative. - Evaluer en la situation socio-économique des personnes âgées sur la base des résultats de l'enquête sur les budgets des ménages (EBM) 2007/08 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser la viabilité de programmes non contributifs (par exemples, les retraites sociales ciblées) 	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser l'EBM 2007/08 (BM- mise à jour au sujet de la pauvreté) - Soutien pour les prestations définies (BM et autres)
<ul style="list-style-type: none"> - Les taux de remplacement sont adéquats pour le secteur privé (53%) mais sont généreux pour le secteur public (80%) (et ce pour le même nombre d'années de service, soit 40 ans) 	<ul style="list-style-type: none"> Pour la CNSS et le FNR: - Revoir le taux de remplacement et les taux d'annuité. - Introduire une retraite minimale viable financée par des taux de cotisation séparés, sans pour autant augmenter le taux de cotisation total. 		<ul style="list-style-type: none"> - Utiliser le modèle PROST pour évaluer divers scénarios (BM)
Prévisibilité et sécurité			
<ul style="list-style-type: none"> - Pas de règles transparentes pour l'ajustement des paramètres du régime (CNSS et FNR) - Toutes les parties intéressées (les employés, les retraités, les employeurs, le gouvernement) connaissent l'incertitude quant à leurs transferts de droits et leurs obligations, et le passif éventuel du gouvernement augmente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Introduire des changements dans les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité, qui comprendront : l'indexation automatique des retraites sur l'inflation et l'indexation automatique de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie. D'autre part, éviter d'équilibrer les finances du système grâce à une augmentation du taux de cotisation. 		<ul style="list-style-type: none"> - Utiliser le modèle PROST pour évaluer divers scénarios (BM)

Viabilité financière			
Aucun des deux régimes (la CNSS et le FNR) n'est financièrement viable : 0,7% des dépenses du PIB et 0,3% du déficit du PIB.	<p>- Adopter des méthodes de calcul des prestations et des conditions d'admissibilité de façon à garantir la viabilité du système par répartition. Il est essentiel de corrélérer le taux d'annuité, l'âge de la retraite et le taux de cotisation, étant donné l'espérance de vie au moment du départ à la retraite.</p> <p>- Transférer le taux de cotisation de la branche des allocations familiales vers celle des retraites.</p> <p>- Mettre en œuvre une étude de possibles réformes de la branche des allocations familiales.</p>	<p>- Mise en œuvre des réformes possibles de façon à aller vers un régime public obligatoire de retraites efficace et viable (la CNSS et le FNR), utilisation des salaires de toute la vie dans le calcul des retraites, corrélérer le taux d'annuité, l'âge de la retraite et le taux de cotisation, et enfin, utiliser l'indexation automatique une fois les mesures ci-dessus mises en place.</p> <p>- Mettre en œuvre une étude des réformes possibles pour les prestations au survivant et les prestations d'invalidité.</p>	<p>Utiliser le modèle PROST pour évaluer divers scénarios (BM)</p> <p>Formation sur la conception de prestations définies financées grâce à un système par répartition.</p> <p>AT de la part de partenaires de développement</p>
Mesures d'encouragement et redistribution progressive			
Les deux régimes (la CNSS et le FNR) accumulent des passifs implicites non financés avec une redistribution négative des résultats.	- Trouver des solutions aux problèmes financiers du système (voir ci-dessus).		Utiliser le modèle PROST pour évaluer divers scénarios (BM)
À l'heure actuelle, les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité de la CNSS encouragent la fraude et de l'informalité : impôts sur salaires élevés (17% pour la CNSS)	- Adopter des stratégies (réformes paramétriques) qui permettront d'équilibrer les finances du régime sans pour autant augmenter les charges sociales totales.	- Évaluer les possibilités pour l'introduction de régimes de retraite volontaires (pour les travailleurs des secteurs public et privé)	Utiliser le modèle PROST pour évaluer divers scénarios (BM)
Le régime des retraites est fragmenté et soulève des questions quant à l'équité et l'efficacité économique : pas de portabilité entre les secteurs public et privé.	- Introduire progressivement un régime intégré pour les secteurs privé et public, avec des prestations comparables et un renforcement des corrélations avec les cotisations.	- Fermer le FNR aux nouveaux adhérents et diriger les nouveaux fonctionnaires vers la CNSS de façon à garantir que tous les travailleurs (des secteurs privé et public) cotisent progressivement à un plan unique.	AT de la part de partenaires de développement

Efficacité économique et administrative (bonne gouvernance)			
Il n'y a pas de règlements sur les investissements, et les rendements des capitaux investis sont faibles.	- Mise au point des règlements sur les investissements fondés sur des pratiques exemplaires.	- Introduire des règlements sur les investissements pour gérer les capitaux accumulés.	AT de la part de partenaires de développement
<p>Les coûts administratifs sont élevés (45% pour la CNSS et 30% pour le FNR)</p> <p>Les capacités d'inscription et de perception sont faibles (CNSS et FNR)</p> <p>Il n'y a pas de système d'inscription adéquat en place (en particulier pour le FNR)</p>	<p>Pour les secteurs privé et public (CNSS et FNR):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Évaluer des méthodes de réduction des coûts administratifs fondés sur un régime de retraite abordable. -Développer des systèmes d'information fiables : améliorer le système de tenue des dossiers des contributeurs/bénéficiaires. -Améliorer les procédures administratives. -Investir dans les ressources humaines (renforcement des capacités institutionnelles) et les systèmes de technologie de l'information. 	- Améliorer les lois et la bonne gouvernance	<p>AT et soutien financier de la part des actuelles opérations dans le secteur financier (BM)</p> <p>AT /soutien de la part d'autres partenaires de développement</p>

Chapitre 1

contexte et objectifs

1. ***Le système de pension de retraite nigérien a une faible couverture et est relativement coûteux.*** Deux régimes obligatoires prédominent : d'une part, la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) qui couvre les employés du secteur privé et d'autre part, le Fonds national de retraite (FNR) qui couvre les fonctionnaires, les militaires et les employés des administrations locales. La CNSS est une institution autonome supervisée par le ministère de la Fonction publique et du travail. Le FNR est un département du Trésor qui ne reçoit ni ne gère les contributions du gouvernement et des employés. Son seul mandat est de payer les pensions à partir des recettes générales. Ces deux organismes ne couvrent qu'environ 3 % de la population active. Ce faible taux de couverture s'explique en partie par la structure de l'économie et celle du marché du travail : 82 % de la population habitent en zone rurale et plus de 85 % de la population active travaillent dans le secteur informel.

2. ***Bien que les dépenses de ces deux fonds de retraite soient faibles au regard des normes internationales (environ 0,7 % du PIB), elles augmentent rapidement et sont élevées par rapport au niveau des revenus du pays.*** Au FNR, l'augmentation des dépenses dues au système des pensions exerce une pression directe sur le budget. Au niveau de la CNSS, les comptes consolidés continuent à afficher un surplus principalement grâce aux subventions croisées provenant du régime des allocations familiales. Cependant, la composante pensions de retraite est déficitaire à cause d'un taux de cotisation très bas par rapport aux bénéficiaires (4 points de pourcentage sur 17 % de la taxe totale sur les salaires). Outre les déséquilibres financiers et la faible couverture, leur faiblesse administrative ne favorise pas une gestion efficace des plans de pension. Les coûts administratifs de la CNSS représentent environ 45 % des recettes, un ratio considérablement élevé au regard des normes internationales.

3. ***Le gouvernement est préoccupé par la situation des deux plans de pension et a entamé un débat sur une réforme des pensions.*** Diverses évaluations du FNR et de la CNSS ont été préparées depuis 2003 et deux propositions de réforme sont actuellement en cours d'examen. Le gouvernement a également mis en place un comité dans chacun des deux fonds de pension avec pour mandat de diagnostiquer les principaux problèmes/défis auxquels ils sont confrontés, de proposer des options de réforme et enfin, de superviser leur mise en œuvre. Dans le cas de la CNSS, la réforme envisagée consiste à : (i) réaffecter 5 points de pourcentage du taux total de contribution de la sécurité sociale de la branche allocation familiale à la branche retraite de façon à augmenter le taux de cotisation effectif destiné à financer les pensions de 4 à 9 % ; (ii) garantir l'indexation automatique des prestations ; et (iii) diversifier l'investissement du portefeuille des fonds de pension, y compris les réserves. Dans le cas du FNR, la réforme est nettement plus complexe dans la mesure où elle implique la création d'une institution nouvelle et indépendante du Trésor, la « Caisse autonome des retraités du Niger » (CARENI), ayant pour mandat la gestion des pensions des fonctionnaires et des militaires. Un avant-projet de textes législatifs relatifs à la CARENI a été rédigé. Ces textes devraient être finalisés et mis en application au cours de l'année 2008/2009.

4. ***Dans ce contexte, le gouvernement du Niger a demandé une assistance technique de la Banque pour :*** (i) évaluer les régimes de pension obligatoires à la fois pour les travailleurs du secteur privé et du secteur public ; et (ii) fournir un avis technique sur les options de réforme en cours d'étude. Le présent rapport, qui fait suite à un travail initial préparé en décembre 2006, répond à cette requête. La préparation de ce travail analytique a grandement bénéficié d'une participation importante du ministère de l'Économie et des Finances, du ministère de la Fonction publique et du travail et aussi, d'homologues techniques de la Caisse nationale de sécurité sociale et du Fonds national de retraite ainsi que de d'autres partenaires au développement (principalement l'UE). Dans le cadre de son engagement vis-à-vis de cet effort d'analyse, le gouvernement a mis en place au printemps 2008 un groupe de travail national composé de représentants des ministères compétents afin d'aider à la préparation de ce rapport. Les grands thèmes et objectifs de celui-ci ont fait l'objet de discussions avec ce groupe de travail, et les commentaires de celui-ci ont été pris en compte.

5. ***Le rapport a trois objectifs spécifiques.*** Tout d'abord, il se propose de définir un cadre stratégique qui pourra orienter la conception et l'évaluation des options de réforme, compte tenu du faible niveau de revenu du pays, de son marché du travail essentiellement informel et des limites de sa capacité institutionnelle qui handicapent la mise en œuvre des réformes. Ces caractéristiques de l'économie nigérienne sont des contraintes importantes qui vont limiter les objectifs et le mandat d'un régime contributif. Toute réforme devra donc étudier le rôle du système de protection sociale dans son ensemble, afin d'assurer une utilisation plus efficace et plus équitable des ressources publiques très limitées et d'un coin fiscal faible. Son deuxième objectif est d'utiliser le cadre stratégique afin de mettre à jour l'évaluation de la situation des deux plans de pension, d'analyser les actuelles propositions de réforme, d'identifier les domaines où celles-ci pourraient être améliorées et d'évaluer leurs implications financières et sociales. Son troisième et dernier objectif est d'esquisser une feuille de route pour la mise en œuvre des réformes, en identifiant, d'une part, les mesures politiques à envisager à court et à moyen termes, et d'autre part, les besoins d'assistance technique que pourraient apporter et financer les différents partenaires au développement.

6. ***L'organisation du rapport reflète ces objectifs spécifiques.*** Le chapitre 2 définit le cadre stratégique et présente une évaluation à jour du système actuel de pension obligatoire (CNSS et FNR). En plus de mettre à jour l'analyse de la situation financière des deux entités qui le constituent, ce chapitre analyse d'autres dimensions précédemment ignorées : l'adéquation des prestations, le type de redistribution et le système incitatif. Le chapitre 3 passe en revue les initiatives gouvernementales de réforme en cours, et résume d'autres expériences internationales de réforme des pensions qui pourraient intéresser le Niger. Il présente des recommandations pour renforcer la stratégie de réforme et leurs implications financières et sociales, et propose les grandes lignes d'un programme de travail pluriannuel visant à détailler et à exécuter les plans de réforme.

7. ***Ce rapport note qu'il est nécessaire d'apporter une assistance technique aux responsables Nigériennes pour la mise en œuvre des réformes politiques dans le cadre d'un système intégré de retraite.*** Cette assistance technique, axé sur les priorités définies dans ce rapport, pourrait porter sur (i) le renforcement des compétences parmi les décideurs politiques, de façon à améliorer leur compréhension de l'importance d'une réformes des pensions de retraite

dans le contexte du Niger, et (ii) le renforcement de la capacité institutionnelle à former le personnel technique (formation en PROST).

chapitre 2: Evaluation du Système de pension nigérien

L'objectif principal de tout système public de pension obligatoire est de garantir aux assurés le remplacement d'une partie de leur revenu lorsqu'ils prennent leur retraite et un revenu suffisant aux personnes âgées pour qu'elles ne tombent pas dans la pauvreté. Tant pour les travailleurs du secteur privé (CNSS) que ceux du secteur public (FNR), le système de pension nigérien, ne remplit pas cet objectif d'une manière financièrement durable, équitable, et efficace. Selon les informations disponibles, le système de pensions ne couvre que près de 3% de la population active, ce qui reflète les caractéristiques économiques du pays, dont environ 85% de la population active sont employés dans le secteur informel. Les deux régimes ne sont pas financièrement soutenables en raison de leurs formules ad-hoc du calcul de la prestation, leurs conditions d'éligibilité, et leur taux de cotisation. De plus, ces paramètres sont sujets à des ajustements discrétionnaires, causes d'incertitude pour les retraités, employés et employeurs. La redistribution et les incitations posent également problème. Les régimes actuels semblent bénéficier plus aux travailleurs à revenu élevé qu'à ceux au revenu faible. Le système récompense également les départs à la retraite anticipée, les inscriptions tardives, et l'augmentation stratégique des salaires et promotions. De plus, le niveau élevé du coin fiscal et l'existence de régimes séparés pour les employés du secteur privé et ceux du secteur public affecte le marché du travail en termes de niveau d'emploi, d'emploi informel et de mobilité de la main d'œuvre. Enfin, la faiblesse de la gouvernance et l'inefficacité des systèmes administratifs aggravent ces problèmes. Ce chapitre commence par une discussion générale des objectifs d'un système public de pension obligatoire dans un pays comme le Niger et propose un ensemble de principes pour guider les discussions sur la réforme des retraites. Il utilise ensuite ce cadre pour mettre à jour l'évaluation des problèmes principaux auxquels font face le CNSS et le FNR.

1. DESCRIPTION DU SYSTÈME ACTUEL DES PENSIONS

8. *Comme discuté précédemment, le Niger dispose d'un système de pension contributive qui fournit une protection du revenu à une partie relativement restreinte de la population.* Ce système, composé de deux régimes de pension différents assure les pensions des travailleurs des secteurs publics et privés : la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) gère les pensions du secteur privé, tandis que le Fonds national de retraite (FNR) dessert le secteur public. Cette section met en lumière les principales différences entre ces deux régimes. La CNSS a été créée en 1965, mais certains de ses règlements ont été modifiés depuis. Le FNR, créé en 1961, n'a fait l'objet d'aucune modification importante de ses règles et réglementations depuis sa création.

9. *En tant qu'institution, la CNSS gère trois branches de la sécurité sociale:* les allocations familiales, les accidents du travail, et les pensions (pensions de vieillesse, d'invalidité, et de survivant, qui désigne la rente de conjoint(s) survivant(s)). Elle a également sous sa tutelle un Fonds de l'action sanitaire et sociale¹¹. De son côté, le FNR ne paie que des

¹¹ L'objectif de ce fonds est de financer des prestations de santé à ses membres et à leur famille. Cependant, il assure des prestations de santé à une population plus vaste, constituée des clients des centres socio-médicaux de la CNSS.

pensions de vieillesse, d'invalidité, de survie, et des allocations familiales. Le FNR n'est pas un organe autonome, mais fait partie intégrante du Trésor.

Tableau 1: Situation financière de la CNSS (2002-2006)

Taux de cotisation	2002	2003	2004	2005	2006
Pensions:					
employeur	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4
employé	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Allocations familiales:					
employeur	11	11	11	11	11
employé	-	-	-	-	-
Accidents du travail:					
employeur	2	2	2	2	2
employé	-	-	-	-	-
Total					
employeur	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4
employé	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
Total	17	17	17	17	17
RECETTES (en Millions de FCFA):	7060.99	6406.28	6984.67	7204.92	8565.64
Des contributions de pension	1661.41	1507.36	1643.45	1698.49	2015.44
Des contributions allocations familiales	4568.88	4145.24	4519.49	4659.25	5542.47
Des contributions accidents du travail	830.70	753.68	821.73	847.18	1007.72
DÉPENSES (Millions de FCFA):	7649.04	6728.38	7687.84	8356.41	8702.65
Pour les pensions	3621.56	3047.28	4263.00	4593.34	4735.41
Pour les allocations familiales	3529.80	3047.28	2761.86	3101.10	3217.62
Pour les accidents du travail	597.68	633.83	662.99	661.97	749.62
Solde Total CNSS	-588.05	-322.10	-703.17	-1151.49	-137.02

Source : CNSS 2008

10. Le taux de cotisation à la CNSS est de 17% (15,4% de l'employeur et 1,6% de l'employé) du revenu assuré d'une personne, mais dont à peine 4% pour la branche pension (voir tableau 1). Le taux de cotisation pour les allocations familiales est de 11%, et 2% pour les accidents du travail. En Avril 2009 le conseil des ministres ont examiné et adopté des projets de

décrets par la Ministre de la Fonction Publique, proposant certaines modifications au système de retraites géré par la CNSS. Ces décrets ont été pris pour faire passer le taux de cotisation total de 17% à 20,65% (le taux de la cotisation pour la branche pensions est passé de 4% à 10,5% de la rémunération brute perçue par le travailleur), et le Plafond des cotisations passe de 250.000 FCFA à 425.000 FCFA pour la CNSS¹². Le FNR devrait en principe percevoir des contributions des employés (6% du salaire) et du gouvernement employeur (14%). Cependant, il ne reçoit pas la contribution obligatoire de l'employeur de façon régulière.

11. La branche pension de la CNSS est déficitaire depuis déjà quelques années (voir tableau 1), tandis que les deux autres branches (allocations familiales et accidents du travail) sont excédentaires. Toutes branches confondues, les dépenses de la CNSS ont été plus élevées que ses recettes depuis un certain temps. Ce déficit est essentiellement à la branche pension dont les dépenses ont considérablement augmenté au cours des quelques dernières années, tandis que les recettes n'augmentaient que très peu. Par contre, la situation de la branche allocations familiales est très saine, du fait que son taux de cotisation est le plus élevé de toutes les branches et que ses dépenses sont plus faibles que celles de la branche pension.

12. L'âge légal de la retraite à la CNSS est de 60 ans. Cependant, les personnes inscrites depuis 20 ans (et ayant 60 mois de couverture au cours des dix dernières années) peuvent partir à la retraite de façon anticipée. Par ailleurs, la retraite au FNR se prend effectivement à l'âge de 50 ans (bien que l'âge légal de départ à la retraite soit de 55 ans, plusieurs conditions permettent aux employés de prendre leur retraite plus tôt, y compris avec une « pleine pension ».)¹³ Toutefois, il est important de noter que l'âge de retraite des fonctionnaires de l'Etat a été augmenté à 60 ans en 2009 et sera effective pour 2010. De même, l'âge de retraite des auxiliaires de l'Etat (officiellement fixé à 58) est prévu d'être augmenté à 60 ans, et pour l'armée et les corps para militaires l'âge de la retraite peut varier entre 45 et 60 ans selon le grade.

13. La pension de vieillesse de la CNSS se monte à 20% du revenu assuré moyen de l'assuré au cours des trois ou cinq ans (le montant le plus élevé), plus 1,33% du revenu assuré moyen pour chaque année de couverture au-delà de 15 ans, jusqu'à un maximum de 80%. La méthode de calcul de la prestation à la FNR est plus généreuse. Le salaire de base constitue le dernier revenu de la personne, et le taux d'annuité est de 2%. Le nombre maximum d'années prises en considération pour le calcul de la pension est de 40 ans, ce qui suppose un taux de remplacement maximum de 80%. Par conséquent, avec 40 ans de service à la CNSS, le taux de remplacement n'est que de 53%, tandis qu'au FNR, pour le même nombre d'années de service, le taux de remplacement est de 80%.

¹² Les projections dans ce rapport ne tiennent pas compte des réformes récentes qui ne seront en vigueur qu'à partir du 1^{er} Janvier 2010. .

¹³ Jusqu'à récemment pour avoir droit à une pension complète, il fallait remplir deux conditions : 55 ans d'âge et 30 ans de service. Cependant, depuis 2002, cette règle a changé et si l'une seulement de ces conditions est remplie, l'assuré a droit à une pension de retraite régulière et complète. De plus, ces conditions ont été réduites à 50 ans d'âge et 25 ans de services pour certaines catégories de fonctionnaires. On notera que l'invalidité et les licenciements sont également des circonstances permettant de prendre une retraite avant d'avoir atteint 55 ans.

14. Comme mentionné précédemment, la branche pension de la CNSS, ainsi que celle du FNR, assure contre l'invalidité et fournissent des pensions de survivant. À la CNSS, la pension d'invalidité est égale à 20% du revenu assuré moyen de l'assuré au cours des trois ou cinq dernières années (le montant le plus élevé), plus 1,33% du revenu moyen assuré pour chacune des périodes de 12 mois de couverture, au-delà de 180 mois, jusqu'à un maximum de 80%. À partir du moment où la pension d'invalidité est accordée, chaque année entre le moment de l'invalidité jusqu'à l'âge de 60 ans (58 ans pour les travailleurs du secteur public) comptera pour six mois dans le nombre d'années pris en compte dans le calcul de la pension de vieillesse de l'assuré invalide. À partir de son départ à la retraite, ce dernier touchera alors une pension de retraite sur cette même base. Pour recevoir une pension d'invalidité, l'employé doit être inscrit à la CNSS depuis au moins cinq ans et avoir au moins six mois de couverture au cours des 12 mois avant le début de l'invalidité. Au FNR, les membres ont le droit à une pension d'invalidité à tout moment, et ces pensions sont calculées de façon proportionnelle par rapport à la pension de vieillesse.

15. Pour bénéficier de la pension de survie, tant à la CNSS qu'au FNR, il faut que le défunt ait rempli les conditions d'obtention d'une pension de vieillesse, ou d'une pension d'invalidité (ou encore ait été pensionné au moment de son décès, ou avait au moins 180 mois de couverture dans le cas de la CNSS, ou un an de service dans le cas du FNR). L'époux survivant éligible reçoit 50% de la pension du décédé. S'il y a plus d'un conjoint survivant, la pension est partagée de façon égale entre tous les conjoints survivants. La pension de survivant cesse en cas de remariage, et les femmes séparées ou divorcées n'ont pas droit à la pension. Chaque orphelin éligible à la CNSS reçoit 25% de la pension du défunt, 40% pour chaque orphelin de plein droit. D'autre part, au FNR, les orphelins reçoivent 10% de la pension de vieillesse ou une pension proportionnelle de leur père (mais les paiements sont limités à six enfants). Dans les deux régimes, toutes les prestations aux survivants combinés ne peuvent dépasser 100% de la pension du défunt, et si le nombre de bénéficiaires l'exige, les pensions seront réduites de façon proportionnelle. Si les survivants ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à la pension, ils ne recevront qu'une somme forfaitaire (règlement de survivant). Le tableau 2 reprend les principaux indicateurs du système de pension au Niger, ainsi que la proposition de CARENI.

Tableau 2: Principaux indicateurs du système des pensions nigérien (année 2006)

Indicateurs	CARENI		
	CNSS	FNR	(Projet)
Couverture	Secteur privé & quelques Secteur public	Fonctionnaires & Militaires	Fonctionnaires & Militaires
DESIGN			
Âge de la retraite et/ou autres conditions d'éligibilité	60	55	60
Taux de cotisation (Employeurs & employés: (en % du salaire assuré)	4%	20%	22%
Durée de service requise pour le taux de remplacement de base	15	15	15
Taux de remplacement de base	20%	30%	30%
Taux de remplacement supplémentaire	1,33%	2,00%	2,00%
Taux maximum de remplacement	80,00%	-	-
Nombre d'années les plus récentes rentrant dans le calcul du salaire de base	3 au 5*	1	1
Indexation après départ à la retraite	None	Ad hoc	Ad hoc
Pensions de survivant (en % de la pension de vieillesse)	50%	50%	-
DEMOGRAPHIE			
Nombre de contributeurs (total)	39.511	43.633	-
Hommes	30.423		-
Femmes	9.088		-
Nombre de bénéficiaires total) :	18.912	17.683	-
Vieillesse	7.093		-
Invalidité	27		-
Survivant	11.792		-
Taux de dépendance:	0,48	0,41	-

PERFORMANCES				
Salaire moyen		1.370.803	1.229.618	-
	Hommes	1.015.345		
	Femmes	1.482.096		
Pension moyenne				
	Vieillesse	313.438	510.895	
	Invalidité	330.276		
	Survivant	74.536		
	Orphelins	53.354		
Taux de remplacement vieillesse		22,9%	41,5%	

Note : * Le nombre d'année dépend du salaire le plus favorable

Source : Données officielles de CNSS et FNR et estimations Banque mondiale.

2. OBJECTIFS DU SYSTÈME DE PENSION ET PRINCIPES D'UNE RÉFORME

16. *Dans un pays comme le Niger, les objectifs prioritaires de tout système de pensions devraient s'articuler autour des fonctions d'assurance et d'adéquation.* La fonction d'assurance consiste à autoriser un niveau minimum d'épargne afin qu'au moment de la retraite, l'assuré puisse remplacer un certain niveau de son revenu. De son côté, la fonction d'adéquation vise à assurer que tous les individus ayant atteint un âge convenu puissent maintenir un niveau minimum de consommation et éviter la pauvreté. D'autres objectifs tels l'utilisation du système de pensions pour développer les marchés des capitaux et financer des projets de développement social, sont, dans le meilleur des cas, secondaires. Dans le pire des cas, elles pourraient peser trop lourd sur les capacités institutionnelles limitées et empêcher la réalisation efficace des objectifs prioritaires.

17. *Plusieurs régimes différents peuvent conduire à la réalisation de ces objectifs prioritaires.* Les modèles de régime se différencient par le calcul de la prestation, les schémas de financement et les mécanismes administratifs. Un pays choisira le régime qui lui apporte les meilleures réponses, compte tenu des conditions locales, ce qui existe la grande diversité de régimes dans le monde. Cependant, quel que soit le modèle choisi, les choix ne peuvent pas être arbitraires et doivent obéir à cinq principes standards : (i) l'adéquation des bénéficiaires ; (ii) la soutenabilité financière ; (iii) une redistribution progressive et explicite ; (iv) la prévisibilité et la robustesse ; et (v) l'efficacité économique et administrative (voir Encadré 1). Comme le montre ce chapitre, ces principes sont gravement pris en défaut au Niger, et, bien que le gouvernement et les organismes de retraite aient conscience qu'il faille prendre des décisions urgentes pour aborder les problèmes, il n'existe pas d'approche intégrée aux différentes options de politique et à la prise en compte de leurs implications.

Encadré 1: Principes du système de pensions public obligatoire

Adéquation des bénéficiaires et universalité. Les bénéficiaires fournis par le système de pensions devraient être suffisants pour maintenir un certain niveau de vie après la retraite et être conçu afin de prendre en compte les besoins des différents groupes de population. Il n'y a pas de règle absolue en ce qui concerne la définition d'un bénéficiaire adéquat. Les choix des pays reflètent, en partie, leurs préférences sociales et culturelles. Cependant, Dans tous les cas, il est important que ces choix soient explicites et que leurs conséquences financières et fiscales soient parfaitement comprises.

Soutenabilité et accessibilité financières. La soutenabilité implique que les bénéficiaires offerts par le système de pension puissent être couverts par les recettes futures. L'accessibilité signifie que la pression fiscale nécessaire à la mobilisation de ces recettes peut être supportée par l'économie. Un système de pensions qui offre 100% de taux de remplacement net ne peut être soutenable que si le coin fiscal est suffisamment élevé, auquel cas il risque alors de ne pas être financièrement accessible. Le système de pensions ne doit pas être seulement financé par les cotisations actuelles ou par les contributions à la sécurité sociale. Les recettes générales peuvent jouer un rôle important dans le financement de mécanismes non contributifs. Cependant, les projections de dépenses publiques doivent être en cohérence avec le cadre financier et les grands objectifs nationaux en matière d'allocation sectorielle de la dépense publique.

Redistribution progressive et explicite. La redistribution est une fonction importante du système de pensions. cependant, la forme de la redistribution, importe surtout en termes d'équité et d'incitation. La redistribution doit être progressive et se concentrer sur des transferts vers les individus les plus vulnérables. Elle devrait aussi être explicite dans le sens où les bénéficiaires, les coûts et les mécanismes de financement doivent être identifiés dès le départ.

Prévisibilité et robustesse. Les formules de calcul de la prestation et les conditions d'éligibilité ne devraient pas être sujettes à des changements soudains et discrétionnaires. Les assurés du plan de pensions (et leurs employeurs) devraient être capables de prévoir leurs obligations envers le système et le niveau de bénéfice qu'ils peuvent attendre de recevoir. Les retraités ne devraient pas être chaque année dans l'incertitude en ce qui concerne les modalités d'ajustement de leurs pensions. De la même manière, le système doit être capable de s'adapter aux chocs démographiques et macroéconomiques. Ceci requiert l'existence de règles transparentes permettant d'ajuster certains paramètres du système en cas de chocs.

Efficacité économique et administrative. Ce principe exige une réalisation des objectifs du système de pensions au plus bas coût social possible. Au niveau économique, cela implique de la vigilance quant à l'impact du système de pensions sur la motivation à travailler, à épargner, à investir, et à créer des emplois – en particulier dans le secteur formel. La gestion et l'administration du système sont aussi importantes. La gouvernance et les structures administratives modifient les incitations des dirigeants et employés envers les fonds de pension, et donc leurs performances, et par là même le coût du système et la qualité du service fourni. Par exemple, les structures de gouvernance jouent un rôle central dans les performances des politiques d'investissement.

Source Holzmann, R, and R. Hinz (2005).

3. COUVERTURE ET ADÉQUATION DES BÉNÉFICIAIRES AU SEIN DE LA CNSS ET DU FNR

18. **La couverture au Niger est très faible même si elle s'aligne avec le niveau de revenus du pays.** Seulement 3% de la main d'œuvre (et 4 % des personnes âgées) sont couverts soit par le CNSS soit par le FNR. Cependant, d'autres pays dans la région africaine avec des revenus par habitant similaires tels que le Burundi, la Guinée Bissau, la Tanzanie, la Malawi et la République Démocratique du Congo, ont un taux de couverture en dessous de 3 % de la main d'œuvre.

Quelques pays africains ont des taux de couvertures légèrement supérieurs, mais de manière générale, la moyenne de la région s'établit à 10 % de la main d'œuvre¹⁴. Le taux moyen de couverture dans le monde est de 25 %.

19. *Le nombre de cotisants a diminué pour les deux régimes de retraite, augmentant les ratios de dépendance au système.* Au sein de la CNSS, on a compté 39 500 cotisants en 2006, par rapport à 55 600 en 2002¹⁵, soit environ 1 % de la main d'œuvre. D'un autre côté, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 14 700 en 2002 à 18 900 en 2006, le système arrivant à maturité (les personnes âgées prenant leur retraite sont plus nombreuses). Ceci représente environ 2% de la population âgée de 65 ans et plus¹⁶. Ainsi, alors que les taux de dépendance demeurent favorables dans la population, ils se sont détériorés au sein de la CNSS¹⁷ (voir tableau 1). Au sein du FNR, le nombre de cotisants est tombé de 44 700 en 2003 à 43 500 en 2006. Ceci a pour conséquence de geler les embauches dans le service public ainsi que la possibilité de prendre sa retraite à l'âge convenu. Aujourd'hui, environ 1% de la main d'œuvre travaille pour le service public. Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 14 300 en 2002 à 17 600 en 2006, soit une hausse de 23 %.

20. *Les faibles taux de couverture peuvent être largement expliqués par la structure de l'économie et du marché du travail*¹⁸. Sur la base de l'enquête ménage de 2005, environ 85 % de la main d'œuvre au Niger est employée par le secteur informel et/ou de manière indépendante.¹⁹ De la même manière, les secteurs de l'agriculture et des services, de nature principalement informelle, représentent respectivement 40 % et 43 % de la valeur ajoutée totale. Les chiffres utilisés pour le calcul de l'évolution des contributeurs et bénéficiaires figurant au tableau 3 ci-dessous proviennent des archives administratives de la CNSS et du FNR.

Tableau 3: Évolution des cotisants et bénéficiaires au CNSS et FNR

Indicateurs	2002	2003	2004	2005	2006
CNSS					
Cotisants actifs	55 670	51 850	44 007	36 258	39 511
Bénéficiaires	14 729	15 023	16 216	17 179	18 912
Ratio de dépendance au système CNSS	0,26	0,39	0,37	0,47	0,48

¹⁴ Le Cap Vert et notamment l'île Maurice ont les taux de couverture les plus élevés dans la région. Au Cap vert, 27 % de la main d'œuvre sont des membres actifs du système de pensions, tandis qu'à l'île Maurice, environ 50 % de la main d'œuvre sont à présent des membres actifs du système de pensions

¹⁵ Cette forte baisse de cotisants est due principalement à l'augmentation du secteur informel de même qu'à une amélioration de la tenue des comptes.

¹⁶ Plus de la moitié des 18 900 bénéficiaires a moins de 65 ans, et n'est pas comprise dans ce taux.

¹⁷ Le ratio bénéficiaires à contributeurs est en augmentation à la CNSS, à cause (i) d'une augmentation de l'espérance de vie, et (ii) du nombre limité de jeunes qui s'inscrivent à ce régime.

¹⁸ Le Ministère de l'Économie et des Finances (2006) est une source d'information pour les populations rurales et urbaines. Le secteur informel de Niamey a été estimé à l'équivalent de 82,7% de l'emploi total à Niamey en 2002 (Direction de la Statistique et des Comptes nationaux, 2003) et la proportion nationale est supposée plus importante.

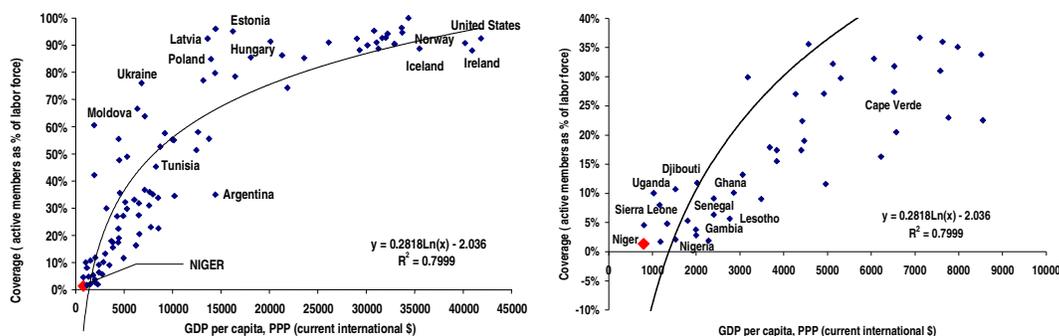
¹⁹ La taille du secteur informel devra être vérifiée avec les autorités.

FNR	Cotisants actifs	-	44 705	-	-	43 533
	Bénéficiaires	-	14 370	-	-	17 683
		-				
		-				
Ratio de dépendance FNR		-	0,32	-	-	0,41

Source: données officielles.

21. *La couverture ne sera probablement pas étendue substantiellement grâce au système de contribution dans les années à venir.* L'expérience internationale suggère que la couverture est fortement corrélée au revenu par habitant (voir Graphe 1). A mesure que les économies se développent, leur structure de production change, leurs institutions et leur capacité d'intervention augmentent, l'emploi formel s'accroît de même que la couverture. Cependant, même les pays ayant atteint des revenus par habitant de 10 000 \$ conservent un secteur informel source d'emploi et la couverture du système de pensions dépasse rarement 50 % de la main d'œuvre. Au Brésil, par exemple, le revenu par habitant étant de 8 730 \$, la couverture de sécurité sociale n'est que de 44 % de la main d'œuvre. Dans ce contexte, assurer une protection des revenus des personnes âgées à la majorité de la population demande des interventions spéciales pour limiter la pauvreté et la faible capacité d'épargne. La Section 3 mettra en évidence quelques options politiques ainsi que leur viabilité dans un pays comme le Niger.

Graphique 1: Couverture du système de pensions au Niger



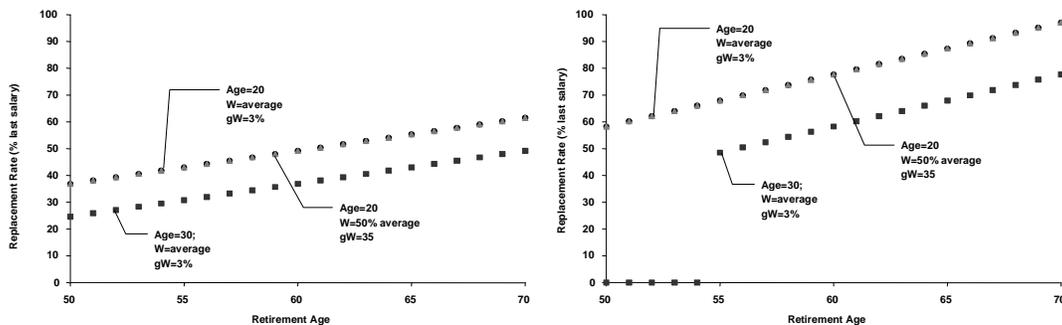
Source: Hinz, et Pallares-Miralles (2008)

22. *En termes de niveau de bénéficiaires, le CNSS offre des taux de remplacement relativement faibles.* Les travailleurs de carrière complète (c'est-à-dire, les individus rejoignant le système à l'âge de 20 ans et cotisant de manière continue jusqu'à l'âge réglementaire de la retraite) bénéficient d'un taux de remplacement brut de 45 % s'ils partent à la retraite à l'âge de 60 ans ou près de 50 % s'ils partent à la retraite à l'âge de 65 ans (voir panel de gauche Graphe 2). Les travailleurs de carrière partielle, rejoignant le système à 20 ans et ne contribuant pas de manière continue, peuvent recevoir des taux de remplacement en dessous de 30 %. La pension minimale est aussi sur la tranche basse de la distribution interne ; elle représente environ 16 % des revenus moyens (par rapport à une moyenne internationale de 25%) et seuls les individus ayant des revenus inférieurs à 30% de la moyenne pourront en bénéficier. En principe, ce mandat relativement restreint de la CNSS incite à diversifier volontairement son épargne de retraite. Les montants épargnés au Niger en dehors de la CNSS, cependant, ne sont pas clairs. Aucune donnée

n'est disponible à ce jour pour évaluer dans quelle mesure les revenus nets des travailleurs changent après la retraite et si les travailleurs à faibles revenus sont exposés à la pauvreté. L'Étude sur le Budget des Ménages de 2008, qui sera disponible avant la fin de 2008, pourrait fournir des informations de valeur sur les caractéristiques des retraités.

23. *Au contraire, les taux de remplacement pour les agents publics sont extrêmement élevés.* Les agents publics de carrière complète peuvent bénéficier d'un taux de remplacement brut de 70 à 80 % en fonction du moment de la retraite (les taux de remplacement nets sont encore plus importants). Comme nous le décrivons dans le prochain chapitre, ces taux sont élevés par rapport aux données internationales. Ainsi, sur 56 pays ayant des informations disponibles, le taux de remplacement moyen brut pour un travailleur de carrière complète prenant sa retraite à l'âge règlementaire est proche de 60%. Pour le FNR, cela correspond au taux de remplacement d'un individu prenant sa retraite à 50 ans. En pratique, le FNR ne propose pas de pension minimale et il n'y a pas de plafond de salaire soumis à cotisation. En conséquence, les taux de remplacement ne varient pas en fonction du niveau de revenu (voir panel de droite Graphe 2) mais en fonction du nombre d'années de contributions.

Graphique 2: Taux de remplacement brut au CNSS et FNR



Source: Calculs de l'auteur

4. Prévisibilité et sécurité

24. Il y a deux dimensions importantes pour ces concepts :

- ⌚ *Tout d'abord, les paramètres du système – taux de cotisation, formules de bénéfice, et conditions d'éligibilité – ne devront pas être sujets à des changements radicaux ad hoc.* Malheureusement, dans le cas des Prestations Déterminées (PD), les problèmes financiers sont souvent résolus par des modifications soudaines des taux de cotisation, plafonds de salaires soumis à cotisations, coupes de bénéfices, ou changements dans les conditions de départ à la retraite. En effet, initialement, le système de pensions n'a pas été pensé pour prendre en compte l'incertitude pesant sur les évolutions futures des marchés du travail et des conditions démographiques – notamment l'espérance de vie. En conséquence, les employeurs et employés ont une capacité limitée à faire des prévisions et la crédibilité du système en est érodée. Des changements soudains dans les taux de cotisation, par exemple, ont un impact sur le coût du travail et peuvent mettre en danger

les employeurs, notamment dans le cas d'entreprises à faible productivité. Les employés, de leur côté, peuvent sous évaluer les promesses de retraite future, et donc ne pas être incités à s'inscrire et à cotiser.

⌚ ***Les bénéficiaires secondaires en termes de paiement ne devront pas être indexés de manière discrétionnaire.*** Malheureusement, les plans de PD possèdent une autre caractéristique commune. Les pensions sont soit gardées constantes en termes absolus sur le long terme – en partie, pour des raisons financières ; ou sont ajustées de manière erratique en fonction du taux de croissance des salaires et/ ou des prix. Ainsi, les retraités doivent faire face à une incertitude sur le pouvoir d'achat donné par leurs pensions. Dans le pire des cas, les garanties de pensions minimales peuvent devenir insuffisantes pour éviter que des individus à faible revenu ne tombent dans la pauvreté à la retraite. Les ajustements discrétionnaires peuvent également impacter négativement les finances du système puisqu'ils ne sont pas planifiés dans le budget.

25. ***Au Niger, les règles du système de pensions (aussi bien au CNSS qu'au FNR) ne sont pas adaptées aux évolutions futures des conditions macroéconomiques et démographiques d'une manière transparente et explicite.*** Aujourd'hui, il n'existe aucun mécanisme qui détermine l'ajustement de l'âge de la retraite à l'augmentation de l'espérance de vie ou l'adaptation des bénéficiaires à une extension de la couverture et à une meilleure productivité du travail (et donc à une croissance des revenus). Ces enjeux seront débattus avec plus de détails ci-dessous et dans le prochain chapitre avec l'évaluation de la soutenabilité financière du système et des options de réforme.

26. ***Les pensions ne sont pas adaptées pour refléter les changements dans les modes et le coût de la vie.*** Au CNSS, la garantie de pension minimale a été définie en termes absolus. Alors que les revenus moyens augmentent, le rôle d'une pension minimale est de moins en moins important, voire négligeable. De même, aucun des fonds n'adapte ses paiements de manière systématique et responsable afin de protéger les retraités de l'inflation tout en assurant la soutenabilité du système. Dans le cas de la CNSS, les pensions n'ont pas été ajustées depuis 1981. Ainsi, pour les personnes ayant pris leur retraite en 1995, la valeur réelle de leur pension a diminué de 25%. De son côté, le FNR a réalisé des ajustements discrétionnaires de pensions en fonction de la croissance des revenus, causés de l'augmentation des problèmes financiers du système.

5. SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE

27. ***Comme dans la plupart des pays, la CNSS et le FNR doivent financer les pensions à partir des impôts sur les salaires et les cotisations pour la sécurité sociale, qui tous deux semblent avoir un niveau élevé pour un pays ayant le niveau de revenu du Niger.*** Pour la CNSS, le taux de cotisation total est de 17% (15,4% venant des employeurs et 1,6% des salariés). Le taux de cotisation en vue du financement des pensions s'élève à 4%, contre 11% pour les allocations familiales et 2% pour les accidents de travail. Le FNR a été aussi conçu comme un système à cotisation obligatoire, avec un taux de cotisation de 20% (14% payés en théorie par le Gouvernement et 6% par l'employé). Néanmoins, en pratique, les cotisations ne sont pas toutes versées dans un compte réservé à cet effet, et les pensions sont directement payées sur le budget

général. Au titre des dépenses courantes de l'État, les pensions des fonctionnaires représentent environ 15% de la masse salariale totale du secteur public. Le coin fiscal qui en résulte peut être considéré comme élevé, avec comme conséquence des effets potentiellement négatifs sur le niveau de l'emploi et sur la taille du secteur informel. Ces conséquences, dont il y a lieu de se préoccuper, sont expliquées dans la section suivante.

Tableau 4: Taux de cotisation de la CNSS (en pourcentage de la masse salariale brute)

Taux de cotisation		2006
Au titre de la pension:		
	employeur	2,4
	salarié	1,6
Au titre des allocations familiales:		
	employeur	11
	salarié	-
Au titre des accidents de travail:		
	employeur	2
	salarié	-
Total		
	employeur	15,4
	salarié	1,6

Source: CNSS, 2008.

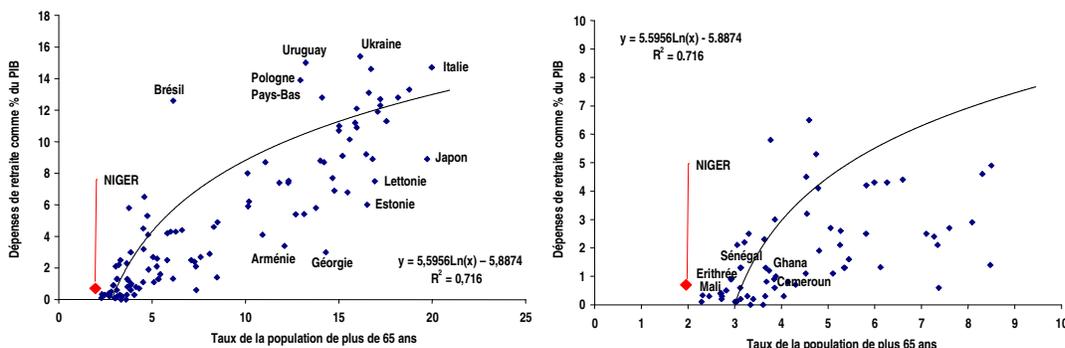
28. *Les dépenses de retraite (y compris la CNSS et le FNR), qui représentent 0,7% du PIB, se situent également dans la partie supérieure de la courbe de répartition des pays ayant le même niveau de revenu et les mêmes structures démographiques.* En effet, parmi les pays dont le PIB par tête d'habitant est similaire, les dépenses de retraite oscillent entre 0,1 et 1% du PIB (voir Graphe3). La moyenne en Afrique subsaharienne est de 0,7%, un niveau faible comparé à celui du reste du monde. Les dépenses moyennes pour les pensions de retraite sont de 10,5% dans les pays de l'OCDE, 7,3% dans la région de la CEA, 3,6% dans l'ensemble des pays en voie de développement, 3,2 dans la région du MENA, et 2% en Asie. Mais il s'agit là de pays ou régions ayant un revenu par tête beaucoup plus élevé, ainsi qu'une large couverture et une population plus âgée. De son côté, le Niger est un pays très jeune, dont à peine 3,2% de la population a plus de 65 ans. Plusieurs pays ayant un pourcentage de personnes âgées semblable ont des taux de couverture plus élevés, et pourtant leurs dépenses sont inférieures à 0,5% de leur PIB (voir Graphe3). La raison est qu'au Niger, la pension moyenne est élevée par rapport au PIB par habitant –et ce, en dépit du fait que les taux de remplacement moyens sont faibles dans la CNSS.²⁰

29. *Malgré la couverture, les dépenses de retraite sont en hausse et le déficit global du système de pensions (CNSS et FNR) est de l'ordre de 0,3% du PIB ou de 37% du déficit primaire de l'État.* Les dépenses de la CNSS s'élèvent actuellement à 4,7 milliards de F CFA (environ 0,3% du PIB) et ont un taux de croissance de 10%. Avec des recettes qui n'atteignent que 2 milliards de F CFA, la CNSS affiche un déficit d'à peu près 0,15% du PIB (voir Tableau 3), déficit qui est actuellement financé par un excédent provenant du système d'allocations familiales. Au FNR, les dépenses ont progressé plus rapidement (autour de 14% par an), et en 2006, elles ont atteint 9,8 milliards de F CFA, soit 0,5% du PIB). Le déficit accusé par ce système est évalué à 0,19% du PIB. Ainsi, le déficit global du système de pension obligatoire

²⁰ En pourcentage du PIB, les dépenses de retraite peuvent être décomposées en produit : (i) de la pension moyenne relative au PIB par tête ; (ii) de la part de la population âgée qui reçoit une pension (population de plus de 60 ans), et (iii) de la part de la population de plus de 60 ans incluse dans la population totale. Au Niger, (ii) et (iii) sont plus faibles qu'ailleurs. Les dépenses de retraite plus élevées, en pourcentage du PIB, ne peuvent alors s'expliquer que par une pension moyenne relative au PIB par tête qui est plus élevée.

s'élève à près de 0,3% du PIB, soit près de 40% du déficit primaire total l'État, qui représente approximativement 1% du PIB.

Graphique 3: Dépenses pour les pensions de retraite et pourcentage de la population âgée dans le monde



Source: Hinz et Pallares-Miralles (2008)

Tableau 5: Progression du budget de la CNSS et du FNR (2002-2006)

Indicateurs	2002	2003	2004	2005	2006
CNSS (en millions de F CFA):					
Recettes	1661,41	1507,36	1643,45	1698,49	2015,44
Dépenses	3521,56	3047,28	4263,00	4593,34	4735,41
Déficit de la CNSS (en % du PIB)	0,12	0,10	0,17	0,16	0,15
FNR (en millions de FCFA):					
Recettes	-	5851,11	5920,36	6033,12	6386,34
Dépenses	-	8230,65	7727,82	8142,58	9822,60
Déficit du FNR (en % du PIB)	-	0,15	-	-	0,19

Source: CNSS et FNR

30. *À l'avenir, l'évolution financière du système dépendra en partie de la manière dont le ratio des départs à la retraite au nombre de cotisants (taux de dépendance du système) évoluera avec le temps, du taux de croissance des salaires, ainsi que des politiques d'indexation des pensions.*²¹ Ces trois facteurs affecteront les recettes et les dépenses futures des deux régimes. Les projections préliminaires, présentées ci-dessous, sont basées sur le modèle PROST²², qui suit des simples cohortes de même âge/sexe dans le temps. Les projections

²¹ Le taux de dépendance (d) désigne le rapport entre les bénéficiaires et les cotisants. Quant au taux de remplacement (r), il renvoie au rapport entre les avantages et les salaires cotisables, et peut aussi désigner le produit du taux d'annuité (a) multiplié par le nombre d'années de cotisation (y) : $r = a.y$. Pour qu'à chaque période, il y ait équilibre entre les recettes et les dépenses, il faut : $c.w.A = r.w.B$, où A désigne le nombre de cotisants et B le nombre de bénéficiaires. En simplifiant w et en définissant $d = B/A$, on obtient la condition de l'équilibre $c = r.d$.

²² Voir Appendice 4 et 5.

démographiques, combinées aux hypothèses sur le marché de l'emploi, permettent de prévoir le nombre de cotisants et de bénéficiaires dans l'avenir, et ainsi, les flux de recettes et de dépenses. Le modèle projette ensuite les équilibres budgétaires.

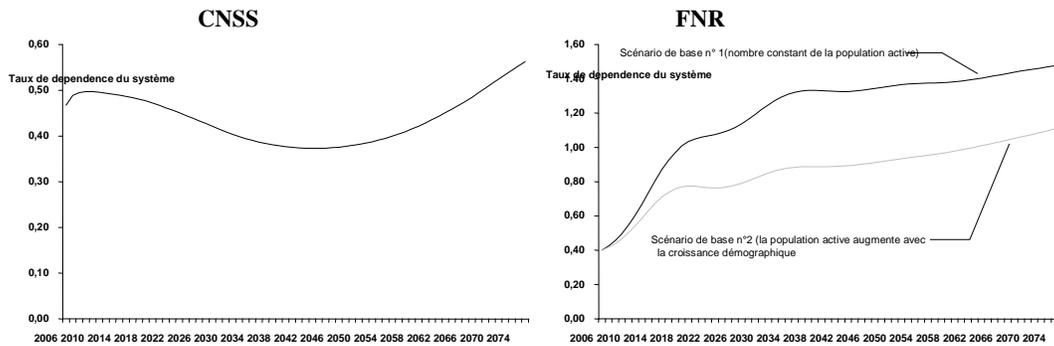
31. **Contrairement à ce qui se passe dans de nombreux pays, l'évolution démographique du Niger pourrait améliorer plutôt qu'empirer la situation financière de la CNSS.** Le taux de dépendance au sein de la CNSS restera probablement plus ou moins stable à moyen terme. Compte tenu du taux de croissance démographique supérieur à 3%, et en supposant que le taux de cotisation de la CNSS par âge et par sexe reste constant, les projections du taux de dépendance indique une légère baisse au cours des quelques années à venir, suivie d'une remontée soutenue, passant des 48% actuels à 56% à la fin de la période de simulation (voir le panneau de gauche, Figure 4). Grâce à des caractéristiques démographiques favorables, et sous l'hypothèse d'un arrêt de la détérioration de la couverture, la solde de caisse de la CNSS pourrait s'améliorer dans les années à venir. Même à long terme, si le taux de dépendance du système augmente et si les dépenses de pensions progressent plus rapidement que les recettes, le déficit du système pourrait demeurer inférieur à 0,5% du PIB (voir le panneau en haut à gauche de la Figure 5).²³ Cependant, pour restaurer l'équilibre financier du système sans modification du calcul des prestations et des conditions d'éligibilité, le taux de cotisation devrait passer des 4% actuels à 8%. (Voir le panneau du bas à gauche, Figure 5).²⁴

32. **La situation du FNR, où le taux de dépendance du système augmente rapidement, est différente.** Deux facteurs expliquent la hausse du taux de dépendance du système du FNR : (1) le gel des recrutements à la Fonction publique afin de maîtriser la masse salariale ; et (2) l'augmentation exponentielle du nombre de nouveaux retraités de la Fonction publique, depuis 1998, en partie due à la possibilité de prendre la retraite avant l'âge légal avec 30 ans de service. Si le nombre actuel de fonctionnaires demeure constant, le taux de dépendance du système pourrait augmenter, passant de 40% à plus de 100% au cours des 20 années à venir, avec pour résultat une pression très forte sur les finances du système. Dans l'hypothèse d'une augmentation du nombre de fonctionnaires ayant pour résultat de maintenir constant le ratio de la taille de la Fonction publique à la population totale, le taux de dépendance du système pourrait rapidement atteindre les 100% (voir le panneau droit de la Figure 4).

²³ L'hypothèse majeure qui mène à ce résultat veut que la couverture du système reste faible; on suppose que la couverture sera constante dans chaque groupe d'âge pendant toute la durée de la simulation.

²⁴ Ce taux de contribution est celui de l'équilibre entre les dépenses et les revenus.

Graphique 4: Projections des taux de dépendance du système de la CNSS et du FNR

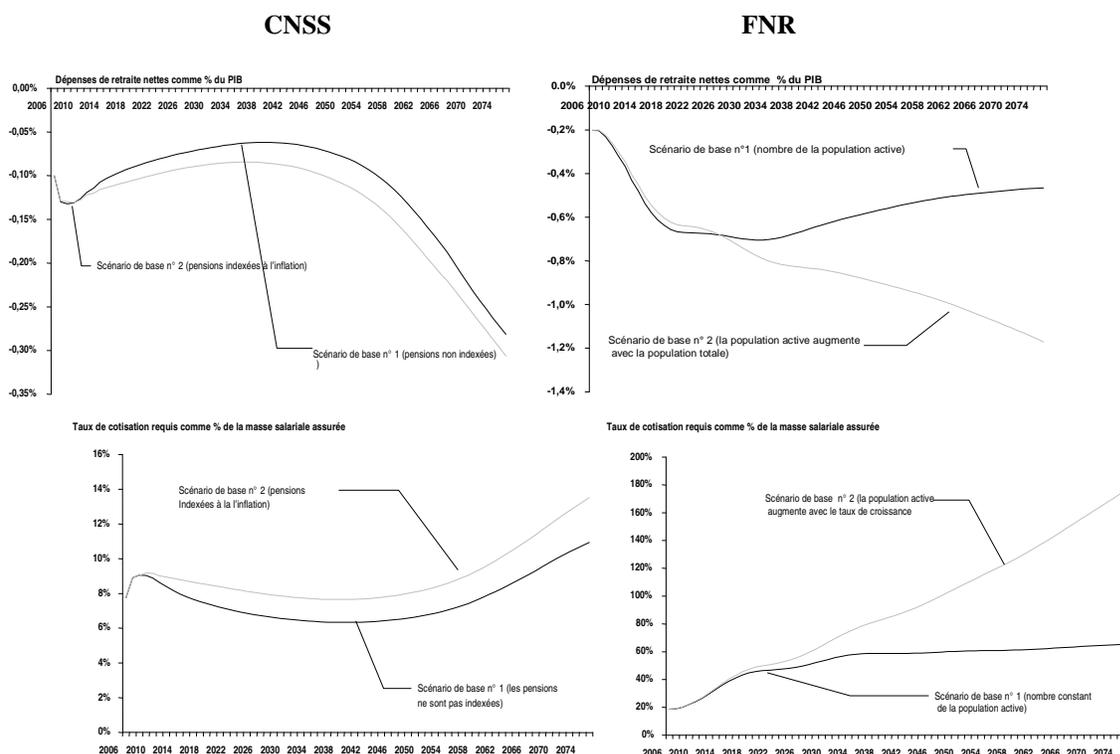


Source: Fichiers de résultats de PROST

33. **Par conséquent, il est probable que le déficit actuel enregistré au FNR continue de se détériorer pour atteindre 0,7% du PIB en 2020.** En supposant que le FNR opère comme un système à cotisation indépendant, son taux de cotisation à l'équilibre pourrait osciller entre 15 et plus de 40% en fonction de l'hypothèse sur la taille de la Fonction publique. Il est important de souligner que le fait d'avoir plus de fonctionnaires aujourd'hui ne résout pas le problème financier. Quand bien même le FNR serait aujourd'hui une caisse autonome et que les cotisations des fonctionnaires augmentent, entraînant ainsi une légère réduction du déficit, les obligations au titre du régime de retraite augmenteraient aussi. Dans un scénario où le nombre de fonctionnaires augmente proportionnellement à la population totale, le déficit à long terme atteindrait 1,2% du PIB au lieu de 0,5% dans un scénario où le nombre de fonctionnaires reste constant (voir le panneau droit, Figure 5).

34. **Il importe de ne pas oublier que les salaires nets et les pensions des fonctionnaires sont payés par l'État. Par conséquent, la création d'une nouvelle institution telle que la CARENI ne résoudra pas le problème financier.** Pratiquement, l'État paie actuellement les salaires nets aux fonctionnaires (cela dépend de leur catégorie) et les pensions des retraités. Les cotisations des salariés et celles de l'État ne sont qu'un jeu d'écritures comptables. La mise en place d'une nouvelle institution telle que la CARENI pour gérer le plan de pension des fonctionnaires ne changerait rien du point de vue du Gouvernement. Ce dernier continuerait à payer les mêmes salaires, mais, au lieu de payer directement les pensions, il devrait transférer les « cotisations perçues » à la CARENI. Plus le nombre de fonctionnaires est important, plus élevé est le niveau de dépenses sur les salaires, et donc celui des cotisations transférées à la CARENI. L'augmentation du nombre de fonctionnaires ne fera donc qu'aggraver le problème financier, aujourd'hui comme demain. De plus, apporter une solution au problème financier du fonds de pensions n'est pas une raison valable pour augmenter le nombre de fonctionnaires.

Graphique 5: Projections du solde de trésorerie et des cotisations à l'équilibre pour la CNSS et le FNR



Source: Fichiers de résultats de PROST

35. **Les déséquilibres financiers dans les deux régimes traduisent simplement la détermination au coup par coup des taux de cotisation, des prestations et des conditions d'éligibilité.** Comme indiqué au Chapitre 3, un système par répartition à prestation déterminée peut lui-même se soutenir financièrement aussi longtemps que le taux d'annuité, l'âge de la retraite et le taux de cotisation sont en cohérence. Ces trois paramètres sont liés par des formules précises. Si elles ne sont pas respectées, le système, tôt ou tard, ne disposera plus de recettes suffisantes pour payer les pensions. Pour un taux de cotisation et un taux d'annuité donnés, il n'existe qu'un seul âge de la retraite susceptible de garantir la soutenabilité financière du système. Au fil du temps, avec l'accroissement de la longévité, maintenir l'équilibre financier sans réduire les avantages et sans augmenter le taux de cotisation devrait imposer la revue à la hausse de l'âge de la retraite.

6. LES INCITATIFS ET LA REDISTRIBUTION

36. **Les systèmes de pension à prestations définies affectent aussi bien la redistribution des revenus que les incitatifs à cotiser ou à prendre la retraite.** Les revenus sont redistribués car toutes les personnes ne retirent pas les mêmes bénéfices de leurs cotisations. Le niveau des prestations par rapport aux cotisations pour une personne donnée va dépendre du niveau de revenus, du profil de carrière et de décisions concernant l'inscription au système et le départ à la retraite. La redistribution n'est donc pas transparente et dans certains cas, elle pourrait même être régressive (c'est-à-dire « redistribuer » les cotisations payées par les travailleurs à faible revenu à ceux ayant un revenu plus élevé). En outre, parce que la redistribution dépend des profils de

carrière et de la densité des cotisations, le système de pension peut implicitement rétribuer certains comportements aux dépens d'autres. C'est ainsi que le système pourrait encourager certaines personnes prendre une retraite anticipée ou à maintenir à bas niveau de la densité des cotisations.²⁵

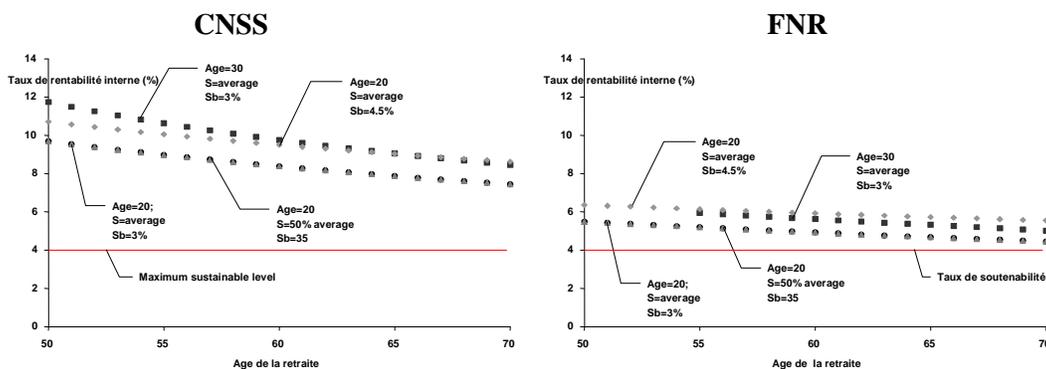
37. ***Dans le cas de la CNSS et du FNR, il existe une grande variation du taux de rentabilité interne (TRI) qui peut entraîner une redistribution négative.*** Le TRI²⁶ varie selon l'âge de l'inscription au système, l'âge de départ à la retraite, le niveau des revenus et le taux d'accroissement des salaires (figure 6). À la CNSS par exemple, pour un même niveau de revenus, une personne qui intègre le système à trente ans et prend sa retraite à 60 ans aura un TRI plus élevé que celui qui a intégré le système à 20 ans (10,5% contre 9%). Les personnes dont le salaire est 50% du salaire moyen ont le même TRI que celles qui touchent le salaire moyen pour autant que la progression de leurs salaires aient été la même. Mais si le salaire des travailleurs à revenu élevé augmente plus vite que celui des travailleurs à faible revenu, le TRI des premiers sera plus élevé. C'est ainsi qu'une personne dont le salaire augmente de 4,5% par an recevrait un TRI ayant 2 points de pourcentage en plus qu'une personne dont le salaire n'augmenterait que de 3% par an. La situation est similaire au FNR bien que les TRI y soient plus faibles à cause principalement d'un taux de cotisation plus élevé. La principale raison tient au fait que le calcul de la prestation ne prend pas en compte l'ensemble des revenus tout au long de la carrière. La conséquence est que la redistribution est considérable dans les deux régimes, mais, selon toute vraisemblance, elle se fait au profit des revenus élevés et aux dépens des faibles revenus.

38. ***Les résultats montrent également que les deux régimes encouragent un départ à la retraite anticipée.*** En effet, dans les deux régimes (CNSS et FNR), les personnes qui prennent une retraite anticipée bénéficient d'un taux de rentabilité interne plus élevé sur les cotisations que celles qui prennent une retraite tardive. En pratique, 20% de personnes affiliées à la CNSS prennent leur retraite avant l'âge de 60 ans, dont environ 2% avant l'âge de 55 ans. Au FNR, plus de 25% de personnes prennent leur retraite avant l'âge de 55 ans et la quasi-totalité à 55 ans. Dans les deux cas, le TRI de ceux qui prennent une pension anticipée est plus élevé vu que les taux d'annuité ne changent pas en fonction de l'âge de la retraite.

²⁵. La densité de cotisation est la part de gain de la vie active qu'une personne cotise à la sécurité sociale. C'est ainsi que 50 pour cent du temps sur une période de 40 ans (entre 20 et 40 ans) constitue en moyenne 20 années de cotisation.

²⁶ Pour calculer le Taux de Rentabilité Interne (TRI) sur les cotisations, on considère le système de pension comme un compte bancaire. Des personnes « déposent » des cotisations lorsqu'elles sont encore en activité et ensuite font des « retraits » lorsqu'elles partent à la retraite. Il est par conséquent possible de calculer le taux d'intérêt implicite de ces cotisations ou TRI. Le revenu est redistribué soit au sein d'une génération soit sur plusieurs générations. Par ailleurs, certaines personnes peuvent être motivées à prendre leur retraite plus tôt, à sous-déclarer leurs salaires ou à maintenir des densités de contribution faibles, si ces comportements leur permettent d'obtenir un TRI plus élevé.

Graphique 6: Taux de rentabilité interne des cotisations



Source: calculs de l'auteur

39. *Dans le cas de la CNSS, étant donné que seul les trois à cinq dernières années de salaires comptent pour la pension, le système encourage la sous-déclaration du salaire.* Dans ce régime, les salaires perçus durant la plus grande partie de la carrière n'affectent pas le montant de la pension. Cette situation encourage une déclaration partielle du salaire, de façon à réduire la cotisation. Il s'agit là d'un problème commun aux systèmes à prestations déterminées partout dans le monde. Dans le cas du Niger, l'étendue du problème n'est pas connue puisqu'il n'existe aucun mécanisme de suivi et d'audit des bilans présentés par les employeurs.

40. *Au FNR, les salaires ne peuvent pas être augmentés sans justification juste avant la retraite, , mais les promotions le peuvent.* En effet, pour les fonctionnaires, seul le dernier salaire est pris en compte pour la pension de retraite. Il est donc assez courant de voir des promotions accordées peu de temps avant la mise à la retraite, occasionnant une augmentation du salaire de la pension dans la même proportion. Par exemple, une augmentation de 30% du salaire suite à une promotion se traduira par une augmentation de 30% de la pension. Ceci n'est pas le cas si le calcul de la pension tient compte de tous les salaires : une augmentation de salaire de 30% n'augmentera que de 1% la pension d'un salarié ayant cotisé pendant 3 ans (0,3%/30 ans).²⁷ La prise en compte de tous les salaires minimise donc la tentation d'accorder des promotions arbitraires.

41. *Enfin, le système de pension peut encourager une réduction du niveau de l'emploi et la création d'emplois informels.* L'expérience internationale démontre à suffisance que la différence entre le coût du travail pour l'entreprise et le salaire net du travailleur (ce que l'on appelle le coin fiscal) a un impact sur l'emploi. Selon les estimations, une augmentation de 10% du coin fiscal réduit le taux d'emploi d'environ 4%. Le Niger ne dispose pas de données permettant de faire une estimation exacte du coin fiscal. Ce dernier se situerait dans une fourchette de 15 à 20%. Ce niveau est très élevé (proche de celui des États-Unis, de la Corée et du Vietnam) pour un pays à faible revenu. Un coin fiscal élevé pose deux problèmes : (i) si les employeurs ne sont pas en mesure de supporter le coût d'un taux de cotisation plus élevé des employés (en baissant les salaires), ils vont vraisemblablement réduire la demande de main

²⁷ Il est présumé que les salaires passés sont indexés au taux de croissance du salaire moyen et que le nouveau salaire qui résulte de la promotion est proportionnel au salaire moyen de toute une vie, promotion exceptée.

d'œuvre ; et (ii) plus pertinent encore dans le cas du Niger, aussi bien les employeurs que leurs employés peuvent être enclin à se soustraire à la sécurité sociale et préférer opérer dans le secteur informel. Dans les entreprises à faible productivité, cette situation peut provenir du simple fait qu'elles ne peuvent pas payer la taxe sur les salaires si le rendement par employé est en dessous du coût minimum de la main-d'œuvre. Du point de vue des travailleurs, plus le coin fiscal est élevé, moins il y a de différence entre les rémunérations nettes des employés du secteur formel et celles payées dans le secteur informel, avec pour résultat de réduire la motivation à cotiser au système de pension. En conséquence, en se fondant sur l'expérience des autres pays, toute réforme du système de pension au Niger doit viser la réduction - ou tout au moins la non augmentation- du coin fiscal.

7. ADMINISTRATION ET LA GOUVERNANCE

42. *Les deux plans de pension sont confrontés à des problèmes administratifs.* Les fonctions principales telles la collecte des cotisations, la réconciliation, la tenue des dossiers et le paiement des pensions souffrent du manque de technologie de l'Information (TI) appropriée, de l'inadéquation des procédures et des systèmes ainsi que d'une faible capacité institutionnelle.

43. *Les coûts de l'administration de la CNSS sont exorbitants comparés aux systèmes similaires de paiement de pension par répartitions.* Généralement, les coûts administratifs de la CNSS absorbent 45% de ses recettes. Dans d'autres pays de la région tel le Ghana, ces coûts représentent 22 à 25% de l'ensemble des recettes. Au Sénégal et au Cap Vert, les coûts administratifs représentent moins de 15%. Dans les pays les plus riches, ainsi que dans la région CEA, ces coûts représentent généralement moins de 8% des recettes, et dans les systèmes les plus efficaces, ils peuvent atteindre 4%. Le coût administratif élevé à la CNSS reflète en partie la désuétude des procédures administratives, la limitation d'accès à la technologie et le manque de personnel bien formé et motivé. Les coûts administratifs pourraient être sensiblement réduits, grâce à des économies d'échelle, si l'ensemble des circuits administratifs de perception des contributions, de tenue des dossiers, etc., pouvait être centralisé dans une seule institution.

44. *La CNSS fait également face à des problèmes relatifs à la gouvernance et aux politiques d'investissement.* Le portefeuille d'investissement de la CNSS montre un manque de diversification et une forte dépendance des loyers fixes (particulièrement les obligations du trésor), des crédits en faveur des assurés du régime de retraite et de l'immobilier. Les dépôts au Trésor ne constituent pas des instruments négociables. Comme dans beaucoup de pays dans le monde, la CNSS est un créancier direct de l'État. Cette situation s'explique en grande partie par les structures inappropriées de gouvernance et le manque d'obligation de rendre compte. La CNSS est gérée par un conseil tripartite classique, avec des représentants du gouvernement, des employeurs et des employés. Le Directeur de la CNSS est nommé et démis de ses fonctions par le pouvoir exécutif. Les dispositions actuelles ne permettent donc pas de protéger la Caisse contre les ingérences politiques, et n'encouragent pas ses gestionnaires à investir ses réserves dans le plus strict intérêt des assurés au régime de retraite. La question politique est donc de savoir si la CNSS doit être autorisée à accumuler des réserves au-delà d'un stock régulateur minimum qui serait déposé dans des banques.

45. *Les problèmes administratifs du FNR ne sont pas moins compliqués que ceux de la CNSS.* À 30% de cotisations, les coûts administratifs sont moins élevés pour la CNSS – même si le FNR gère également un ensemble de prestations plus étroit. À l’heure actuelle, le FNR est géré par deux directions du Ministère de l’Économie et des Finances. La Direction Générale du Budget est responsable de la liquidation des pensions des fonctionnaires civils et militaires, alors que la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique est responsable du paiement des pensions. Cette structure organisationnelle crée une fragmentation interne inefficace. En outre, compte tenu du manque d’un système adéquat d’information, le contrôle financier et la prise de décisions en matière de gestion sont sérieusement limités. De façon générale, le système fait face à d’énormes difficultés dans la gestion des procédures administratives les plus élémentaires comme la tenue de dossiers. Les circuits administratifs sont incomplets ou non définis; il n’existe aucune administration centrale de coordination ; et les livres comptables ne satisfont pas aux conditions minima de sécurité. Le principal défi est donc d’éliminer la fragmentation administrative interne et de consolider les systèmes et les procédures.

Chapitre 3: Stratégies De Réforme

Compte tenu des problèmes structurels auxquels sont confrontés les deux régimes de retraite pour les secteurs privé et public (la CNSS et le FNR), comme l'a exposé s le chapitre précédent, le gouvernement a effectué, depuis début 2000, plusieurs évaluations ; certaines propositions de réforme sont aujourd'hui étudiées pour la CNSS ainsi que pour le FNR. Néanmoins, ces propositions n'abordent pas les questions d'équité, de sécurité, d'efficacité et de capacité de paiement. Elles pourraient peut-être réduire temporairement le déficit financier, grâce à des mesures financières à court terme, mais pourraient avoir des conséquences négatives sur la viabilité financière du régime à long terme. En particulier, il est à craindre que le programme de réforme du FNR, articulé autour de la création d'une nouvelle institution indépendante (la Caisse Autonome des Retraites du Niger, ou CARENI) augmentera les coûts d'administration et détériorera la situation financière du secteur public. Ce chapitre fait les recommandations suivantes : (1) Le Niger devrait conserver un régime de prestations définies, financé par un régime par répartition, mais les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité doivent être réformées pour améliorer la viabilité financière, la sécurité, les mesures d'encouragement, et la justice (par ex., en allant progressivement vers les salaires de carrière dans le calcul de la retraite; en alignant l'âge de la retraites sur le taux d'annuité, les taux de cotisation, et l'espérance de vie; et en indexant les retraites sur l'inflation); (2) Idéalement, le Niger devrait prendre en considération la possibilité d'un régime intégré pour les travailleurs des secteurs public et privé. Cela pourrait être réalisé de façon progressive, en fermant le FNR à ne nouveaux adhérents et probablement en transférant la jeune génération de fonctionnaires vers la CNSS. Mais même si le double régime est maintenu, les taux actuels de remplacement pour les fonctionnaires devront être revus, tout en laissant au FNR l'administration du régime; et (3) Pour ce qui est d'augmenter la couverture du régime de retraite, les politiques doivent conserver comme objectifs principaux l'amélioration des mesures d'encouragement, de façon à augmenter la participation dans le régime par cotisation et réduire la fraude. Compte tenu des obstacles significatifs à surmonter pour améliorer le développement humain, allouer les ressources publiques limitées au financement des retraites pourrait ne pas être productif sur le plan du bien-être. Néanmoins, à moyen terme, les possibilités d'étendre les retraites au secteur informel et aux pauvres de long terme, pourrait faire l'objet d'une étude.

1. INITIATIVES DE RÉFORME DU GOUVERNEMENT

46. *Le gouvernement étudie depuis plusieurs années les possibilités de réforme du régime de retraite.* Dans le cas de la CNSS, le BIT a publié un rapport actuariel en 2003²⁸. Ce rapport a signalé les problèmes financiers du régime et a recommandé qu'ils fassent donc l'objet de plusieurs mesures, dont : (i) l'ajustement des taux de cotisation, avec un transfert explicite des revenus d'autres branches vers les retraites²⁹; (ii) augmentations progressives des taux de cotisation dans les années à venir, pour finalement atteindre 15 pourcent pour la branche des retraites en 2035; (iii) indexation automatique des retraites; et (iv) diversification des portefeuilles, y compris avec des possibilités d'investissement étrangers. La création d'une « *Commission de Validation*³⁰ » ad hoc a suivi la présentation du rapport.

²⁸ Voir : Bureau International du Travail (2005)

²⁹ La proposition du BIT (2005) est d'augmenter les taux de cotisation initiaux pour les retraites de 4 pourcent (actuellement) à 9 pourcent, et de réduire les cotisations aux allocations familiales de 11 pourcent (actuellement) à 6,2 pourcent, ainsi que celles des indemnités des travailleurs de 2 pourcent (actuellement) à 1,8 pourcent.

³⁰ Voir : ministère de la Fonction Publique et du Travail (2006)

47. *La Commission de Validation a adopté certaines des recommandations du BIT et a proposé des solutions de rechange, mais sans prendre en compte leurs implications pour les finances publiques.* Fondamentalement, la proposition de la Commission est plus permissive et ne résout donc pas le problème financier. Elle reflète la préférence des membres de la Commission et n'analyse pas rigoureusement des implications des propositions sur les plans de la finance et du bien-être. Les différences principales par rapport aux propositions du BIT sont résumées dans le Tableau 4.

Tableau 6. Comparaison des propositions de réforme paramétrique du BIT pour la CNSS

Paramètre / sujet	Régime actuel	Propositions de l'étude actuarielle	Propositions de la Commission	Justification
Taux de cotisation	4%	9% et plus	NA--	Résistance des partenaires
Taux d'annuité	1,33% par an	1,5% par an	2% par an	Choix préféré, sous réserve d'une étude
Âge de la retraite	60 ans	62 ans	60 ans	Pas de justification
Indexation	Salaire minimum	Salaire moyen contributif	Salaire minimum	Difficultés de mise en œuvre
Coûts administratifs	Pas de plafond	Plafond de 20% des cotisations perçues	A vérifier NA	--
Perception	--	Plan d'action pour réduire la fraude	Augmentation importante du pouvoir de contrainte	Pas de justification
Investissements	--	a) Plan de dégel des fonds du Trésor b) Diversification, investissements étrangers	a) Accélération du dégel des fonds du Trésor b) Création d'un comité d'investissement	Pas de justification

Source : Estimations du personnel, basées sur des informations provenant du ministère de la Fonction Publique et du Travail (2006) et Bureau International du Travail (2005).

48. *Une visite d'étude au Mali a aussi été organisée pour tirer les enseignements des expériences de réforme de ce pays.* La mission comptait six membres représentant différents organismes gouvernementaux (dont le FNR et la CNSS), ainsi que les syndicats. Le rapport produit par la mission³¹ a mis en avant les réussites de ce pays voisin en ce qui concerne la réponse apportée à certaines questions cruciales pour la réforme, dont : changements dans les évaluations des actifs et les procédures comptables, les audits actuariels, les manuels de procédures, l'amélioration des systèmes de dossiers et des statistiques, développement d'un plan informatique. Ces recommandations vont certes dans la bonne direction, mais leurs liens avec la proposition de réforme soutenue par la Commission de Validation demandent à être clarifiés.

³¹ Voir : ministère de l'Économie et des Finances (2006)

49. ***Le gouvernement étudie aussi les possibilités de réforme du FNR.*** En 2003, le gouvernement du Niger a créé un comité interministériel avec pour mission d'administrer et de superviser la préparation d'une étude actuarielle au sujet du FNR. Le comité est composé de fonctionnaires, de magistrats, de représentants de l'armée et d'autres représentants des membres du plan. Le groupe a choisi un consultant local pour réaliser l'étude, avec pour objectif d'examiner la situation financière du FNR et de proposer des changements visant à garantir la viabilité financière du régime à moyen terme. L'étude a été préparée en trois phases: 1) révision des fichiers de données du FNR, 2) réalisation de l'évaluation actuarielle, et 3) conception et évaluation des possibilités de réforme. L'étude a mis en évidence plusieurs problèmes : (i) le manque d'équité dans le traitement des employés du secteur public;³² (ii) le gel du taux de cotisation depuis 1961, alors que les prestations offertes par le FNR ont augmenté de façon considérable;³³ et (iii) le laxisme des conditions de départ à la retraite³⁴. Néanmoins, dans son évaluation des implications pour les finances publiques des politiques de remplacement, l'étude n'a pas pris en compte les impacts sur la masse salariale.

50. ***La principale recommandation de l'étude sur le FNR était la création of d'un organisme indépendant.*** La proposition de la Commission était de revoir la législation du FNR dans le but de créer un nouveau fonds de retraite, la « Caisse Autonome des Retraites du Niger » (CARENI) pour les militaires et les fonctionnaires. Ses recommandations étaient les suivantes : (i) séparation entre le FNR et le Trésor et création d'un organisme autonome de sécurité sociale; (ii) mise en place d'une période de transition pendant laquelle le Trésor serait encore responsable des prestations de retraite et du règlement des arriérés (cotisations, etc.); (iii) mise en application de la loi qui mandate le gouvernement à payer, en tant qu'employeur, les cotisations au nouvel organisme; (iv) amélioration de l'ensemble des mécanismes du FNR, en particulier pour les fonctionnaires « détachés »; (v) création d'un compte CNRI auquel le Trésor ne peut pas avoir accès; (vi) création d'un régime partiellement financé avec des conditions administratives spécifiques; (vii) redéfinition du rôle du Trésor dans la gestion des actifs de retraite potentiels; et (viii) révision des conditions de départ à la retraite (en prenant en compte l'âge tout comme le nombre d'années de travail). Les textes juridiques relatifs à la CARENI ont déjà été revus et leur mise en application est prévue pour 2008-2009. Néanmoins, le gouvernement a reconnu la nécessité d'une analyse. Avec le soutien des bailleurs de fonds, il est prévu de mettre en place, dès 2009, une base de données fiable des bénéficiaires de la fonction publique et de l'armée, ce qui aidera à établir la CARENI.

51. ***Des études supplémentaires et des évaluations ont aussi été effectuées dans le but d'évaluer l'impact de différentes options de réforme du FNR.*** L'étude actuarielle du FNR (2003) a permis de dégager des recommandations pour améliorer la viabilité financière du régime, dont les principales, étaient de faire passer l'âge de la retraite de 55 ans à 60 ans, et de recruter plus de fonctionnaires (« dégeler » le recrutement. Le ministère du Travail a ensuite été

32 Certains employés du secteur public sont couverts par le FRN, d'autres (employés d'entreprises publiques) sont couverts par la CNSS. Le gouvernement central ne contribue pas au Trésor comme il le devrait, en tant qu'employeur de fonctionnaires ; néanmoins, les employeurs d'autres travailleurs du secteur public (entreprises publiques) paient à la place des cotisations de retraite à la CNSS.

33 Y compris les allocations familiales et les « bonifications ».

34 L'étude a reconnu que le changement des conditions d'admissibilité pour le FNR, qui a eu lieu il y a quatre ans et qui permet aux individus de prendre leur retraite avec 30 ans de cotisations indépendamment de l'âge, revenait très cher. Par conséquent, l'âge moyen du départ en retraite est passé de 55 ans à 50,7 ans.

mandaté pour évaluer l'impact des réformes proposées, sur la base du nouveau recensement des fonctionnaires et militaires bénéficiant du FNR en juillet 2006. Les recommandations finales suivantes ont été retenues : (i) fixer l'âge de la retraite à 60 ans; (ii) recruter du personnel militaire et paramilitaire ainsi que 1 500 fonctionnaires supplémentaires³⁵; (iii) augmenter les taux de cotisation des employés, qui passeraient ainsi de 6 à 8%, et assurer le paiement par l'employeur de ses 14%; et (iv) mise en place d'une phase de transition d'un an (2008) pendant laquelle le Trésor garantira le paiement des retraites (ainsi que les cotisations). Cette période servirait à mettre en place l'administration de la CARENI (conseil d'administration, directeur général, services) et à créer un régime partiellement financé. Les textes juridiques relatifs à la CARENI ont été préparés, mais ils ne sont ni finalisés ni mis en application. Des travaux supplémentaires sont nécessaires pour assurer la validité technique des recommandations de politiques. En particulier, l'évaluation de la soutenabilité à court et moyen terme du FNR exige une base d'informations de meilleure qualité et la disposition d'études actuarielles.

2. PERSPECTIVES INTERNATIONALES³⁶

52. *Les modèles de régimes de retraites varient selon les pays.* En général, on peut distinguer deux catégories de régimes: (i) les régimes liés aux revenus, financés au moins en partie par un régime par répartition; et (ii) les régimes par cotisations définies, qui sont intégralement financés. La première catégorie comprend les régimes de prestation définies; les régimes par points; et les régimes par cotisations virtuelles définies. De nombreux pays allient les régimes liés aux revenus et par cotisations déterminées. De plus, certains pays incorporent des mécanismes non contributifs destinés à garantir à tous leurs retraités un revenu minimum au cours de la vieillesse.

53. *Les régimes de retraites varient aussi selon leur organisation institutionnelle.* De nombreux pays qui ont initié des réformes structurelles ont aussi intégré des régimes pour différentes catégories professionnelles (par ex., fonctionnaires et travailleurs du secteur privé) de façon à générer des économies d'échelle, améliorer la mobilité des travailleurs ainsi que l'équité, tous les travailleurs étant alors traités de la même façon par le système public. Il y a aussi des différences en ce qui concerne le niveau d'implication du secteur privé. Dans des pays comme l'Argentine, le Chili, la Colombie, et le Mexique, les fonds de retraite sont gérés par le secteur privé pour ce qui est de l'administration et de l'investissement des actifs. Au Chili, les régimes sont intégralement décentralisés : divers Fonds d'Administration des Retraites (FAR) ont pour mission de percevoir directement les cotisations. Au Mexique, au contraire, la perception est centralisée auprès d'un organisme privé créé par les FAR et, en Argentine, la perception relève du service des impôts. Des pays comme la Suède ont conservé une gestion publique du régime, mais les fonds sont investis par des gestionnaires de biens privés. L'Appendice 5 fournit des informations sur les régimes de retraite de différents pays. De toute évidence, les structures varient énormément d'un pays à l'autre. Dans tous les cas, néanmoins, il est nécessaire de veiller à ce que le régime de retraite soit en accord avec les principes généraux décrits dans le Chapitre 2.

³⁵ Cette mesure n'est qu'une solution temporaire.

³⁶ Voir l'Appendice 5 pour plus de détails sur les modèles et réformes internationales.

54. ***Dans les pays sub-sahariens, l'apparition de la réforme des retraites dans le programme politique du gouvernement est un phénomène récent et graduel.*** Dans la région, l'héritage colonial reste présent à travers des régimes prestation définies et de fonds de prévoyance. Dans quelques pays, des fonds de retraite privés organisés en fonction des professions existent. Des régimes non contributifs, financés sur les recettes générales avec pour bénéficiaires la plupart des personnes âgées, y compris les pauvres, n'existent qu'en Afrique australe (Botswana, Île Maurice, Namibie et Afrique du Sud). À l'exception de régimes organisés en fonction des professions en Namibie, en Afrique du Sud et, dans une moindre mesure, au Kenya, les régimes de retraites dans la région sont fortement sous financés. C'est de toute évidence le cas en ce qui concerne les régimes de la fonction publique mais c'est également vrai des régimes de prestations définies partiellement financés, qui couvrent une proportion relativement restreinte des travailleurs formels du secteur privé. Les problèmes principaux sont similaires à ceux du Niger : (i) faible couverture; (ii) administration faible; (iii) mandats non viables; (iv) mauvaise gestion des fonds; et (v) régimes séparés pour les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé.

55. ***À ce jour les réformes ont été peu nombreuses et souvent motivées par les problèmes affectant les régimes destinés à la fonction publique.*** Bien que les problèmes des régimes qui couvrent les travailleurs du secteur privé soient devenus de plus en plus évidents, la motivation des réformes en Afrique sub-saharienne est venue plus souvent des pressions exercées par les régimes de retraites de la fonction publique sur finances de l'État. Dans divers pays, la nécessité de faire face à cette question fiscale à court terme a mené les responsables de politiques à revoir les politiques des retraites. Certains pays ont choisi des régimes intégrés de retraites. Le Ghana, par exemple, a unifié ses régimes il y a plusieurs décennies, et le Cap Vert a fait de même il y a deux ans. Dans d'autres pays de la région, comme la Gambie, des discussions pour l'intégration sont aussi en cours. En général, néanmoins, la plupart des initiatives de réforme en cours conservent un double régime. De plus, à l'exception du Nigeria, du Ghana, et de l'Afrique du Sud, les réformes ont préservé des régimes par répartition à prestations définies. Le Nigeria est le seul pays qui ait adopté un régime obligatoire financé par des cotisations définies,³⁷ au Ghana et en Afrique du Sud, la proposition d'un second pilier constitué de comptes individuels gérés de façon privée est à l'étude³⁸. Le Kenya a approuvé un régime intégré de cotisations définies en 2007, mais il est de nature volontaire. Les autres initiatives de réforme se sont avant tout intéressées à l'extension de la couverture. En Namibie, par exemple, en 2005, le gouvernement a lancé le « Namibia Agricultural Retirement Fund » (Fonds namibien de retraite agricole) pour couvrir spécifiquement les travailleurs agricoles, les fournisseurs de services et les personnes employées dans les centres de formation agricole ; il est financé par un régime de cotisations définies.³⁹

37 Le Nigeria a mis en place un nouveau régime obligatoire de comptes d'épargne retraite intégralement financés. La loi de réforme des retraites de 2004 est entrée en vigueur pour les employés du secteur public, et a été mise en application pour les travailleurs du secteur privé en 2005. Le nouveau régime a remplacé un régime par répartition lié aux revenus mais non contributif de prestations définies pour le secteur public (armée comprise); le « National Social Insurance Trust Fund » (NSITF), un régime contributif partagé pour les entreprises du secteur privé comptant au moins cinq employés ; et des plans retraite volontaires organisés par les employeurs (à la fois de cotisations définies et de prestation définies). L'ensemble des deux mécanismes couvre environ 10 pourcent de la population.

38 Voir l'Appendice 5 pour plus de détails

39 Le fonds complète les bénéfices sociaux qui existent déjà dans le pays, lequel verse une pension mensuelle forfaitaire à tous les Namibiens dès l'âge de 60 ans, indépendamment de leur situation financière. Cette prestation non contributive est financée par les revenus généraux du gouvernement. Le secteur agricole namibien représente 47 pourcent de la population active globale du pays. Avant la mise en place du fonds agricole, 20 pourcent seulement des Namibiens ayant une activité économique avaient accès à un fonds de retraite.

3. RECOMMANDATIONS STRATÉGIQUES GÉNÉRALES POUR LA RÉFORME DU RÉGIME DE RETRAITE DU NIGER

56. *La première question à aborder par la société nigérienne est la suivante : « Quel doit être le rôle et le mandat du système de pension publique ? »* Dans la plupart des pays à revenu intermédiaire (c'est-à-dire la plupart des pays de l'OCDE), la priorité est de remplacer le revenu des travailleurs à faible revenu, et dans ce contexte, les taux de remplacement bruts sont réduits lorsque le revenu augmente. Les options en matière de remplacement du revenu vont essentiellement refléter les préférences sociales et des facteurs culturels (par exemple, le rôle de la famille dans le soutien qu'elle fournit au moment de la vieillesse). Cependant, ces options doivent être financièrement faisables à la fois pour la CNSS et le FNR. Dans un pays comme le Niger, où 80% de la population active travaillent en dehors du secteur formel, un taux de remplacement à financer par un taux de cotisation de 17% ou des transferts en provenance du budget national n'est financièrement pas faisable. Le niveau élevé d'impositions qu'exigerait ce taux de remplacement affecterait de façon négative les marchés du travail et la compétitivité de l'économie. Des dépenses publiques importantes pour l'octroi de pensions à une minorité de la population active pourraient, d'autre part, compromettre la production efficace de biens publics, réduire les investissements nécessaires dans le capital humain et, en fin de compte, s'avérer inéquitables.

57. *En termes de conception de système, le régime de retraite réformé devrait conserver un financement par répartition mais devrait revoir les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'éligibilité.* Pour le moment, envisager des réformes plus structurelles ne paraît que peu justifié. Par exemple, étant donné le niveau actuel de développement du secteur financier, l'introduction d'un élément de cotisations définies entraînerait vraisemblablement des coûts plus élevés que les bénéfices que cette introduction pourrait apporter. La capacité institutionnelle de mise en place de réformes complexes est faible. Il faut donc plutôt s'intéresser à l'amélioration des mécanismes actuels, de façon à ce que le régime de retraite puisse être conforme aux principes exposés dans le Chapitre 2. Les changements nécessaires sont discutés ci-dessous. Il s'agit de recommandations techniques qui, en principe, ne devraient faire l'objet que de très peu de discussions. Les parties prenantes peuvent avoir des vues différentes sur ce que doit être le mandat d'un système de pension. Mais une fois qu'il y a consensus sur ce mandat, il faut que la mise en œuvre de ce mandat soit conforme aux règles d'un régime à prestations définies financé par répartition (voir tableau 7). Le non respect de ces règles remettrait en question la soutenabilité financière même du régime, son efficacité économique, et son équité. On pourrait faire valoir que des régimes de pension obligatoire n'ont pas besoin d'être autosuffisants, et que financer une partie des pensions par transferts budgétaires constitue une politique parfaitement défendable. Ceci peut être certainement une option sur le plan social, mais les coûts en termes de perte d'efficacité et les implications en termes d'équité doivent également être pris en compte. Les ressources utilisées pour financer les pensions d'un petit nombre d'employés du secteur formel, considérés habituellement comme bien payés, seront par nécessité détournées de la production de biens publics dont les avantages sociaux et économiques pourraient s'avérer supérieurs, et dont l'impact pourrait se faire sentir sur une part plus importante de la population (par exemple, l'éducation, la santé et les programmes d'assistance bien ciblée).

Tableau 7 : Pratiques modèles dans la conception du système par répartition à prestation déterminée

PARAMÈTRE	PRATIQUE MODÈLE
MÉTHODES DE CALCUL DE LA PRESTATION	
Mesure des revenus	Tous les salaires compris dans le calcul de la pension indexés par le taux de croissance du salaire couvert moyen.
Taux d'annuité	Défini en relation avec le taux de remplacement visé pour un travailleur ayant une carrière complète et prenant sa retraite à l'âge normal (voir ci-dessous). Ajustement à la baisse pour les individus prenant leur retraite de manière anticipée et à la hausse pour ceux retardant leur départ à la retraite.
« Pension minimum »	Devrait varier entre 15% et 25% de la moyenne des salaires pour l'ensemble de l'économie. Le coût de ces pensions minimum et le mécanisme de leur fonctionnement devraient être explicites.
Indice des pensions	Inflation.
CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ	
Age normal de la retraite et taux de cotisation de base	Vu le taux d'annuité ciblé, le taux prévu de croissance des salaires et les taux de mortalité, le choix d'un de ces paramètres définit automatiquement le niveau de l'autre. Il serait préférable que le taux de cotisation soit fixe. Dans ce cas, l'âge normal de la retraite pourrait augmenter graduellement afin de tenir compte des changements dans l'espérance de vie (par exemple, les probabilités de survie dans l'équation 1).
Durée minimale de cotisation	Pas de durée minimale de cotisation si le taux d'annuité est établi correctement à l'exception de la pension minimum. Près de 20 ans pourraient être pris en considération.

Source : Banque mondiale 2005.

58. *Par contre, en ce qui concerne l'organisation institutionnelle, il est important de soigneusement examiner si le maintien d'un double régime est la meilleure stratégie à suivre.* Idéalement, le Niger devrait chercher à s'orienter vers un régime de retraite intégré qui couvrirait les fonctionnaires tout comme les travailleurs du secteur privé. Cela pourrait être réalisé petit à petit, par exemple en fermant le FNR à de nouveaux adhérents qui se dirigeraient alors vers la CNSS (une fois les réformes nécessaires introduites pour rendre le fonds solvable et plus efficace). Dans ce cas, le gouvernement continuerait à payer les prestations des retraités actuels et, de plus, transférerait les cotisations pour les nouveaux fonctionnaires à la CNSS, ce qui représenterait initialement une somme relativement faible. Un fonds de retraite obligatoire unique non seulement réduirait les coûts d'administration, mais aussi contribuerait à faciliter le mouvement des travailleurs entre les secteurs public et privé. En tant qu'employeur et dans le cadre de ses politiques de gestion des ressources humaines, le gouvernement pourrait, si nécessaire, fournir des prestations de retraite supplémentaires aux fonctionnaires, au moyen de plans professionnels complémentaires, et sans doute volontaires.

59. *Même si le Niger conserve un double régime, il devrait éviter de créer de toutes pièces une nouvelle institution (la CARENI).* La création de toutes pièces d'un nouvel organisme indépendant avec pour mission de gérer le régime destiné aux fonctionnaires peut être très complexe et coûteux à mettre en place, et se justifie difficilement. Comme on l'a vu précédemment, la création de la CARENI ne réglerait pas les problèmes financiers du gouvernement. Au contraire, la mise en place de la nouvelle institution exigera probablement des dépenses importantes (espaces de bureaux, systèmes d'information, et personnel). Pour que cette

création se justifie, c'est-à-dire pour que la CARENI apporte à long terme des bénéfices compensant les coûts de mise en place de la nouvelle institution, il faudrait que cette dernière puisse verser des retraites plus importantes par rapport aux salaires nets actuels que le FNR. Ceci ne serait possible que si la CARENI finançait une partie de son passif (c'est-à-dire, si une part significative de son passif était garantie par ses actifs financiers), et si elle pouvait investir ces fonds efficacement. Même en imaginant que le gouvernement puisse engager des dépenses pour augmenter le niveau de financement de la CARENI (ce qui signifie qu'il continuerait à payer les retraites *et, de plus*, paierait les cotisations qui s'accumuleraient dans le fonds de la CARENI), rien ne garantit que les structures adéquates de bonne gouvernance et les opportunités d'investissements soient aussi au rendez-vous de façon à ce que le taux de rendement du capital investi, ajusté du risque, soit maximisé. Cette opération présente donc un risque élevé.

Encadré 2: Le pour et le contre d'un régime intégré/harmonisé

Environ la moitié des pays du monde, dont certaines des plus grandes économies en développement (comme le Brésil, la Chine et l'Inde) fonctionnent avec des régimes de retraite séparés pour les fonctionnaires. Néanmoins, il semble y avoir des raisons valides de préférer l'intégration, en particulier dans les petits pays et/ou les pays à faibles revenus. Différents pays se sont déjà engagés sur cette voie. Le but à long terme devrait donc être un régime national unique, et ce pour des raisons d'équité, d'efficacité administrative et de flexibilité du marché du travail. Cela n'exclut néanmoins pas des régimes supplémentaires d'appoint, conçus pour atteindre des objectifs précis en ce qui concerne les ressources humaines.

Les *principales raisons en faveur d'un régime de retraite harmonisé et intégré* sont les suivantes :

- a) Les distorsions du marché du travail et le manque d'équité parmi les travailleurs du secteur formel dans le même pays sont diminuées. Il n'y a pas de raison évidente pour que les politiques publiques concernant une consommation constante tout au long de la vie ou l'assurance des survivants soient différentes pour les secteurs public et privé (sauf peut-être dans le cas des militaires).
- b) Avec l'intégration, des fonctions administratives deviennent redondantes, comme par exemple la comptabilité. Dans la mesure où l'intégration permet de réaliser des économies d'échelle en comptabilité, versement des retraites et autres activités propres à tout fonds de retraite, l'absence d'intégration maintient une redondance et donc une dépense inutile, avec pour conséquence de réduire le niveau des prestations financièrement viables.
- c) L'harmonisation des règles sur la retraite pour les fonctionnaires et celles du régime national de retraite signifierait une réduction du passif découlant du régime de retraite. En effet, les implications pour les finances publiques de l'harmonisation peuvent être considérables. Les régimes pour les fonctionnaires ont des termes plus généreux, ont tendance à avoir des coefficients de capitalisation plus bas et ont des passifs par membre plus importants que les autres régimes. Dans de nombreux pays, les retraites de la fonction publique pèsent lourdement sur les finances publiques, menacent d'empiéter sur d'autres programmes, en particulier dans les pays à faible revenu où l'assiette fiscale est limitée. L'harmonisation et l'intégration permettraient de réduire la ponction sur les finances publiques.

Les *mises en garde à prendre en compte en cas d'intégration* sont les suivantes :

- a) L'intégration peut exiger de nouvelles dépenses budgétaires, puisque le gouvernement cotise en tant qu'employeur à une institution parastatale. Il est donc important d'évaluer le financement de la transition et de déterminer le calendrier de l'intégration en conséquence.
- b) Une intégration rapide se traduit par des dépenses de transition plus élevées, mais éliminera plus rapidement certaines des distorsions dues au dualisme. D'un autre côté, une transition plus lente, par exemple une transition dans le cadre de laquelle seules les personnes nouvellement recrutées seraient tenues d'adhérer au régime national des retraites, serait à court terme plus facile à mettre en place et à administrer, et politiquement plus facile à faire accepter. Une transition lente, néanmoins, permettrait la persistance de distorsions pendant des décennies et n'irait pas aussi loin dans l'amélioration à long terme de la situation des finances publiques.
- c) Il est essentiel d'étudier la pertinence et la viabilité du régime national dans lequel les fonctionnaires seraient intégrés.

Il est évident que les réformes des deux régimes doivent être liées. Les réformes paramétriques de la fonction publique, progressivement mises en place, peuvent réduire les disparités entre les deux et faciliter l'intégration. Les

réformes qui augmentent la solvabilité et la crédibilité du régime national principal accroissent les bénéfices de l'intégration. En résumé, la réforme des régimes de retraite devrait, dans la mesure du possible, être globale.

60. ***L'introduction de réformes de façon progressive et en temps opportun peut contribuer à vaincre les résistances.*** La réforme des systèmes de pension, en particulier la réduction du niveau des taux d'annuité est politiquement difficile. Pour vaincre les résistances, les réformes devraient tenter de préserver les droits acquis et se mettre en œuvre de façon progressive. La progressivité n'est possible, cependant, que si les réformes ne sont pas retardées. Attendre pour intervenir pourrait obliger à des ajustements beaucoup plus sévères dans l'avenir. Les ajustements futurs sont inégalement inéquitables dans la mesure où ils pénalisent les nouvelles générations, tant les riches que les pauvres.

4. ÉTAPES À SUIVRE POUR CRÉER UN RÉGIME À PRESTATIONS DÉFINIES SOLIDE FINANÇÉ PAR RÉPARTITION

61. Indépendamment de l'organisation institutionnelle choisie dans le cadre du processus de réforme, cette partie (i) propose des recommandations de stratégies précises dans le but d'améliorer les performances des systèmes à prestations définies; et (ii) analyse l'impact social et financier de ces réformes. À moyen terme, il sera aussi nécessaire d'étudier des systèmes qui pourraient progressivement garantir à tous leurs assurés un accès à des revenus au cours de leur vieillesse. La mise de toute réforme des régimes de retraite pour les secteurs public et privé (le FNR et la CNSS) au Niger devrait se faire en deux étapes.

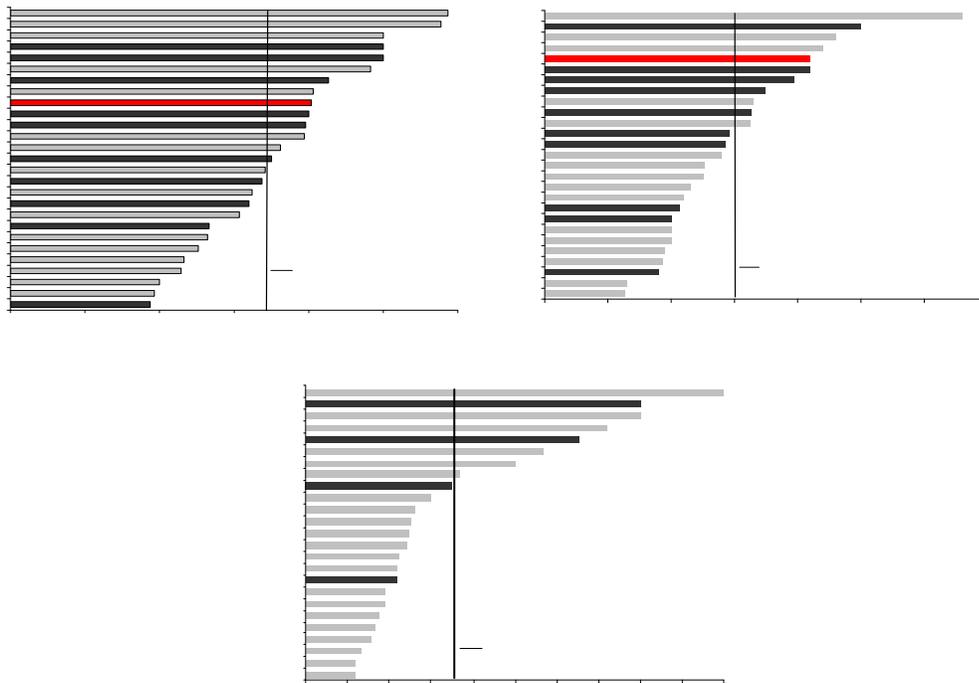
62. ***La première étape serait la révision du mandat des régimes de retraite, et de rendre explicites les choix concernant les taux de remplacement en fonction des différents niveaux de revenus.*** Cette étape fixerait la valeur minimale de la retraite garantie, les plafonds sur les salaires couverts, ainsi que le taux de remplacement pour le travailleur moyen ayant une carrière complète. Le Graphique 7 résume l'expérience internationale en matière de variations de ces trois paramètres. La CNSS et le FNR pourraient procéder comme suit :

- ⌚ ***Revoir le taux cible de remplacement et le taux d'annuité :*** dans le cas de la CNSS, le taux de remplacement pour un travailleur ayant une carrière complète (soit 40 ans de cotisations) est d'environ 55%, ce qui peut être considéré comme adéquat. Néanmoins, nombreux sont les travailleurs dont la carrière sera probablement bien plus brève, et pour qui le taux de remplacement sera moins élevé. Si financièrement possible, cette situation impose de revoir le taux d'annuité ainsi que le niveau des pensions minimales garanties (voir ci-dessous). Néanmoins, dans le cas du FNR, l'actuel taux de remplacement est de 100%, ce qui est considérablement élevé quelle que soit la norme auquel on le compare, et ce taux devrait donc être réduit. Une fois le taux de remplacement fixé, le taux d'annuité sera calculé en le divisant simplement par le nombre d'années de cotisations – 40 ans dans notre exemple. Le taux d'annuité restera constant au cours des années. Il faut éviter que les taux d'annuité soient plus élevés pour les années en début de carrière et moins élevés pour les années en fin de carrière, ce qui risquerait d'entraîner des distorsions dans les incitatifs et la redistribution.
- ⌚ ***Adopter une pension minimum.*** Les deux régimes, devrait envisager l'introduction d'une retraite minimum garantie pour les assurés qui atteignent l'âge de 65 ans.

Idéalement, la pension minimale serait établie comme étant une fonction des revenus dans l'ensemble de l'économie ou la moyenne des revenus assurés. Ces pensions minimales pourraient être fixées entre 15 et 20% du revenu moyen. Le coût de cette retraite minimale devrait être évalué avec soin, et devrait être financé grâce à un taux de cotisation explicite et séparé (sauf si la couverture est universelle). Son coût pourrait être lourd à supporter, compte tenu de la durée des carrières et de la croissance des salaires. Une autre option pourrait être de relier la pension minimale à un panier de consommation de base, proche de celui du seuil de pauvreté. Mais dans tous les cas, il paraît recommandé de passer du complément de pension actuel à une pension uniforme qui serait réduite proportionnellement à la pension contributive.

- ⌚ **Introduire un plafond sur les revenus couverts.** Cette mesure est importante pour la définition d'un périmètre au mandat du régime des pensions et permettre à ceux dont les salaires sont élevés de diversifier le placement de leur épargne en-dehors du régime obligatoire. Le plafond pourrait être fixé dans une fourchette de 2 à 2,5 fois le revenu moyen calculé sur l'ensemble de l'économie.

Graphe 7: Taux de remplacement, pensions minimales et plafonds dans différents pays du monde



concerne les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'éligibilité, les deux fonds de retraite devraient progressivement adopter les quatre principes suivants :

- ⌚ **Utilisation des salaires tout au long de la carrière dans le calcul de la pension.** L'objectif principal en introduisant cette réforme est d'encourager la cotisation et d'assurer une plus grande équité du système, mais non de réduire les dépenses pour les retraites. Pour permettre l'adaptation des systèmes d'information, cette étape de réformes sera mise en œuvre de façon progressive. Par exemple, on pourra incorporer tous les ans une année supplémentaire de salaires dans le calcul de la prestation. Pour permettre de prendre en compte l'inflation et les gains de productivité, les salaires déjà perçus seraient revalorisés en fonction du taux de croissance du salaire moyen couvert. Cette mesure est particulièrement importante pour les travailleurs à faibles revenus dont le profil de revenus est souvent « plat ».
- ⌚ **Relier le taux d'annuité, l'âge de la retraite, et le taux de cotisation.** Cette réforme a pour but d'améliorer la soutenabilité financière du régime et d'éliminer les mesures encourageant une retraite anticipée. En termes simples, pour un taux cible de remplacement, les calculs actuariels indiqueront la combinaison possible de l'âge de la retraite réglementaire et du taux de cotisation assurant la soutenabilité financière du régime. Moins l'âge de la retraite est avancé, plus les taux de cotisation doivent être élevés, et vice-versa. Par exemple, dans le cas de la CNSS, le financement d'un taux de remplacement de 55% (c'est-à-dire un taux d'annuité de 1,375) à l'âge de 62 ans, exige un taux de cotisation de 9%. *Cependant, comme il est très important de ne pas augmenter l'actuelle imposition des salaires, toute augmentation des taux de cotisation pour financer les pensions exigera en contrepartie une réduction des taux de cotisations servant à financer d'autres avantages sociaux.* Il y a donc des limites au taux de cotisation, et donc à la générosité du régime en ce qui concerne le taux de remplacement et l'âge de la retraite.
- ⌚ **Indexer l'âge réglementaire de la retraite sur l'espérance de vie.** Étant donné que le taux de cotisation est fixe, l'âge de la retraite doit être repoussé, et ce dans le but d'éviter de réduire les prestations si l'espérance de vie augmente. Ceci est normal. Si les assurés doivent jouir de la même pension de retraite pendant plus longtemps, ils devront aussi travailler plus longtemps. L'âge réglementaire de la retraite pourrait donc être automatiquement ajusté tous les 7 ans de façon à refléter les changements dans l'espérance de vie. De toute évidence, cette indexation va demander l'étude de méthodes permettant de mesurer l'espérance de vie régulièrement et avec exactitude.
- ⌚ **Introduire l'indexation automatique des pensions de retraite.** Le but de cet important élément de la réforme est de réduire pour les retraités les risques posés par l'inflation. Ainsi, tous les ans, les pensions seraient indexées sur l'indice des prix à la consommation calculé par le bureau national des statistiques. L'indexation serait automatique en cela qu'elle ne dépendrait pas de décisions du gouvernement ou des gestionnaires des fonds de pension.

64. ***Qu'en est-il pour ceux qui prennent leur retraite avant l'âge réglementaire?*** Le taux d'annuité des travailleurs qui prennent leur retraite avant l'âge réglementaire devrait être plus

bas, de façon à prendre en compte le fait qu'ils recevront leur retraite plus longtemps. Le taux d'annuité à l'âge de 59 ans serait égal au taux d'annuité à l'âge de 60 ans, multiplié par le ratio entre l'espérance de vie à 59 ans et celle-ci à 60 ans. Il serait aussi envisageable de fixer un taux d'annuité plus élevé pour ceux qui prennent leur retraite après l'âge réglementaire. Ici aussi, une augmentation de l'espérance de vie alourdira la pénalisation d'un départ à la retraite précoce.

65. ***Qu'en est-il pour ceux qui ont une carrière brève?*** Il est très vraisemblable qu'à l'heure actuelle, seule une minorité de travailleurs ont une carrière complète. La plupart des travailleurs entrent et sortent du système de sécurité sociale au cours de leur vie. En moyenne, ceux qui ont accès à la sécurité sociale ne contribuent sans doute que la moitié du temps. Cela signifie que le taux de remplacement de nombreuses personnes est de moins de 55% au moment du départ à la retraite. La seule solution que peut apporter le régime des pensions à ce problème serait d'offrir un taux d'annuité plus élevé à ceux qui partent à la retraite à l'âge réglementaire. Mais comme on l'a vu plus haut, cela exigerait l'augmentation du taux de cotisation, ce qui peut alors avoir un impact négatif sur les niveaux de l'emploi et la taille du secteur formel. Le problème posé par la brièveté des périodes de cotisation pourrait empirer. *Une solution durable à ce problème doit être trouvée en dehors du domaine des politiques de pension. Un allongement de la durée moyenne des carrières ne peut provenir que de changements structurels dans l'économie et dans le marché de l'emploi, y compris une augmentation d'emploi dans le secteur formel.* Les régimes de pension peuvent néanmoins garantir que tous leurs assurés prennent leur retraite avec une prestation minimale qui, comme on l'a expliqué ci-dessus, pourrait être fixée dans une fourchette de 15 à 20% du revenu moyen sur l'ensemble de l'économie, après un nombre minimal de contributions (entre 15 et 20 ans). Les coûts de ce minimum garanti devraient être évalués séparément, et une partie du taux de cotisation devrait être explicitement alloué à son financement.

66. ***Est-il possible d'indexer les pensions dans l'ensemble du système sans remettre en cause la soutenabilité financière ?*** La réponse est oui, mais sous deux conditions : (i) les changements dans la méthode de calcul de la prestation et les conditions d'éligibilité discutées ci-dessus sont introduits ; et (ii) le gouvernement s'est fixé une cible pour l'inflation et s'il existe un mécanisme permettant de suspendre l'indexation lorsque les taux d'inflation dépassent cette cible. Pour ce qui est de la première condition ci-dessus, l'idée est la suivante : depuis le début, le calcul de la pension devra prendre en compte le fait que les prestations pourraient augmenter avec un taux d'inflation (cible) donné. La deuxième condition exige du gouvernement la définition d'un plafond cible explicite pour le taux d'inflation (par exemple, sous forme d'intervalles) que le fonds de pension pourrait utiliser dans le calcul de la pension. Également, ayant comme politique explicite la possibilité de suspendre l'indexation automatique lorsque l'inflation observée dépasse la limite supérieure de cet intervalle. En Égypte, par exemple, le fonds de pension indexe automatiquement les pensions pour autant que le taux d'inflation soit égal ou inférieur à 5% par an (cible du gouvernement). Si le taux d'inflation dépasse 5%, la compensation pour « l'excédent d'inflation » est négociée entre le gouvernement et les pensionnés.

Implications pour la CNSS

67. Si le mandat de ce régime ne change pas (c'est-à-dire si le taux d'annuité actuel est maintenu), la réforme de la CNSS pourrait comprendre :

- (i) un âge de départ à la retraite qui passerait de 60 à 62 ans;
- (ii) l'adoption d'ajustements actuariels équitables pour les départs en retraite anticipés et d'indemnités actuarielles équitables pour les départs en retraite retardés;
- (iii) l'augmentation du taux de cotisation, qui passerait de 4% à 9% (mais sans que le taux de cotisation total n'augmente);
- (iv) l'augmentation progressive du nombre d'années de salaire utilisé dans le calcul des retraites, de façon à ce que d'ici à 2020 le salaire tout au long de la carrière soit pris en compte (les salaires seraient revalorisés en fonction du taux de croissance du salaire moyen couvert); et
- (v) l'indexation automatique des retraites pour l'inflation, dont les limites seraient à définir.

68. ***Un réforme paramétrique intégrale pour CNSS devra inclure un ensemble de mesures.*** Dans ce rapport les mesures suivantes sont proposées et reflétées dans les projections : (i) le taux de cotisation devrait demeurer constant après avoir atteint 9%, de façon à ce que le niveau d'imposition actuel n'augmente pas; (ii) les retraites seront calculées en fonction des salaires tout au long de la carrière et comprendront des pénalisations actuarielles équitables en cas de départ à la retraite anticipé; et (iii) l'indexation automatique des retraites sera prise en compte dans la méthode de calcul des prestations, ce qui garantira la soutenabilité financière du régime. Cette proposition de réforme recommande l'indexation automatique des retraites, mais ne formule pas de règles précises garantissant qu'elle soit mise en œuvre sans que la soutenabilité financière du régime ne soit compromise. Le Graphique illustre l'impact additionnel de chacune de ces politiques sur les finances du régime. Le scénario de base a pour hypothèse des taux de couverture par âge constants, une indexation des pensions de retraite à l'inflation et le maintien du profil des départs à la retraite après la réforme. Ces hypothèses sont conservatrices étant donné que les ajustements pour des départs en retraite anticipés ou retardés encourageront sans doute les travailleurs à rester plus longtemps actifs.

69. ***Les résultats montrent que la réforme la plus importante en ce qui concerne l'amélioration des finances du régime est l'augmentation des taux de cotisation.*** Se contenter de repousser l'âge de la retraite et de définir des sanctions pour les départs en retraite anticipés ne contribuerait guère, à ce stade, à réduire le déficit. L'utilisation des revenus tout au long de la carrière dans le calcul des pensions pourrait même accroître les dépenses, étant donné que les salaires déjà versés seront revalorisés en fonction du taux de croissance du salaire moyen couvert. Néanmoins, si en plus de ces réformes, le taux de cotisation augmente, la soutenabilité financière du régime pourrait considérablement s'améliorer (voir le Graphique).⁴⁰

70. ***Toutefois, le Gouvernement a récemment introduit des mesures qui ne font que repousser l'adoption d'une réforme intégrale de la CNSS.*** Encadré 3 présente un résumé des réformes récentes du Gouvernement, adopté en Avril 2009, qui: (i) augmente les taux de cotisation de CNSS pour la retraite ; et (ii) introduit de nouveau plafond des salaires de CNSS soumis à cotisation. Non seulement ces réformes, qui rentrent en vigueur en 2010 et 2012,

⁴⁰ L'effet d'une retraite minimum garantie et de différent plafonds n'a pas été analysé à ce stade étant donné l'absence de données sur la distribution des revenus. Néanmoins, ce sont là deux paramètres essentiels dans le cadre du régime réformé.

n'adresseront pas les problèmes financiers de la CNSS, mais en fait elles ne font que repousser le besoin d'introduire des réformes structurelles dans le système.

Encadré 3: Réformes récentes introduites à la CNSS

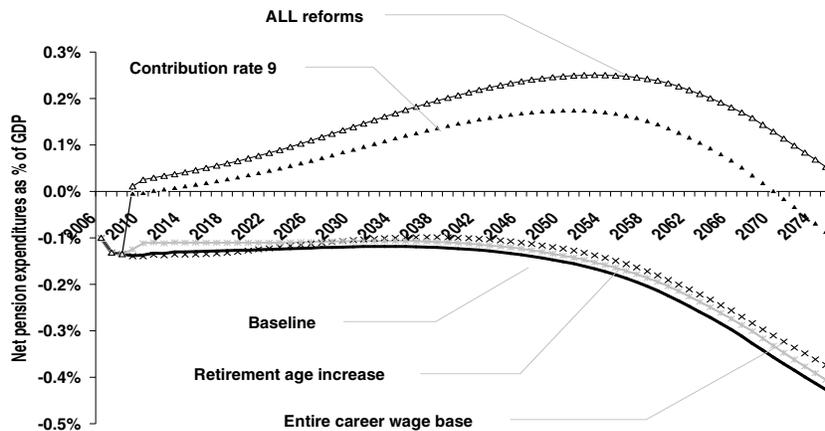
Le Gouvernement du Niger a adopté en Avril 2009 les réformes suivantes:

- **Augmentation des taux de cotisations** : l'augmentation proposée de cotisation de 17% à 20,65% pourra permettre d'accroître à court terme les revenus de la CNSS, mais aussi il pourra avoir des impacts négatifs sur le marché du travail tout en encourageant l'informalisation de l'économie. C'est vrai qu'avec le niveau actuel des prestations, l'augmentation du taux de cotisation des travailleurs est, en effet, une nécessité. Sur la base de réformes introduites en Avril 2009, les cotisations pour les branches de sécurité sociale sont les suivantes : 10,5% pour la pension (au lieu 4%), 1,75% pour les accidents du travail (au lieu de 2%), et 8.4% pour prestations familiales (au lieu de 11%). Mais le Gouvernement devrait considérer un panier de réformes plus "compréhensive" afin d'examiner les méthodes de calcul des prestations et les conditions d'admissibilité dans le but d'accroître la possibilité pour le système de devenir financièrement soutenable à long terme; et d'améliorer l'équité et l'efficacité économique. Plus précisément, le panier de réformes pourrait inclure : (i) introduction graduelle de salaire de carrière dans le calcul de la retraite; (ii) alignement de l'âge de la retraite sur l'espérance de vie, le taux de cotisation et le taux d'annuité ; (iii) élimination graduelle de la durée minimale de cotisation ainsi que les taux de remplacement maximaux ; (iv) introduction d'un mécanisme automatique d'indexation pour les retraités ; et (v) révision des mécanismes de calcul des retraites minimales dans le but d'améliorer l'incitation à travailler et à cotiser, tout en assurant la soutenabilité financière du système.
- **Augmentation du plafond des salaires soumis à cotisation** : Il est aussi important de noter que l'augmentation du plafond proposé dans le récent décret n'aura qu'un impact très marginal sur la situation financière de la CNSS. En effet, le salaire annuel moyen actuel est de 1,4 million FCFA. Avec un tel salaire moyen, très peu d'individus seront affectés par ce nouveau plafond. De plus, le plafond proposé de 5,1 millions FCFA est bien au dessus des normes internationales. Dans le cadre des réformes structurelles, il est recommandé que le plafond ne devrait pas dépasser 2 à 2,5 fois le salaire moyen calculé sur l'ensemble de l'économie-- ainsi permettant aux individus à revenus plus élevés de diversifier leurs source d'épargne pour la retraite.

71. **La réforme de la branche retraite de la CNSS doit néanmoins être globale et prendre en compte les autres prestations – en particulier les allocations familiales.** En effet, la recommandation ici est d'augmenter le taux de cotisation dans la branche « pensions » sans pour autant augmenter le taux de cotisation total à la CNSS. Comme le suggère l'actuelle proposition du gouvernement, cela pourrait se faire en réduisant le taux de cotisation de la branche « allocations familiales » et donc le montant de ces allocations. Cette prestation ne correspond pas à une fonction du système d'assurance sociale – il n'y a pas de risques en jeu. Selon la capacité des employeurs à faire prendre en charge le coût des prestations sociales par ses employés, on peut distinguer deux cas extrêmes en termes d'impact du régime : (i) prise en charge du coût total par les employés, ce qui se traduirait par une réduction des salaires, et donc l'inscription au régime n'apporte aucun avantage à l'employé ; et (ii) non prise en charge du cout total par l'employés. Ce qui se traduirait par une augmentation du salaire (après transfert), mais

une baisse probable de l'emploi dans le secteur formel. En résumé, l'actuel régime pourrait pénaliser les travailleurs qui se trouvent en-dehors du système. Le gouvernement doit donc réfléchir à la nécessité de maintenir la branche « allocations familiales » ou à son élimination progressive. Quoi qu'il en soit, la CNSS devrait maintenir des comptes séparés pour chacune de ses prestations.

Graphe 8 : Solde de la CNSS en fonction de différentes réformes possibles.



Source : simulations PROST

Implications pour le FNR

72. **La générosité du régime FNR permet d'en revoir le mandat.** Comme on l'a vu au Chapitre 2, à l'heure actuelle, le taux de remplacement pour les travailleurs ayant fait une carrière complète (c'est-à-dire ayant cotisé sans interruption pendant 40 ans) serait de 100%. Comparé aux normes internationales, ce chiffre est considérable. Le FNR pourrait étudier la possibilité d'adopter un mandat similaire à celui de la CNSS. Il pourrait le faire de façon progressive, en ciblant d'abord un taux de remplacement plus modeste, entre 60 et 70%, ce qui exigerait une réduction progressive du taux d'annuité, de façon à le faire passer de 2% aujourd'hui à 1,5% d'ici 2010. Cette réduction n'affecterait néanmoins que les nouvelles cotisations. Les droits accumulés des assurés du plan seraient maintenus.

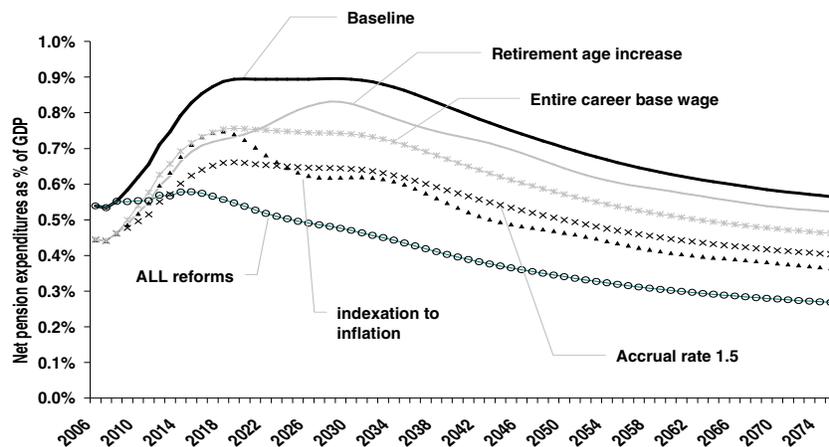
72. En résumé, les mesures suivantes pourraient être envisagées:

- (i) L'âge réglementaire de la retraite passerait progressivement de 55 ans (à partir de 2009) à 60 ans pour les hommes et les femmes d'ici à 2013, avec des ajustements actuariels équitables dans les cas de départs à la retraite anticipés.
- (ii) Les retraites seraient indexées sur l'inflation dans certaines limites.
- (iii) Le salaire de base pour le calcul des retraites passerait progressivement du dernier salaire à la prise en compte des salaires tout au long de la carrière d'ici 2015, avec indexation reflétant le taux de croissance de la masse salariale couverte.
- (iv) Si le FNR est traité comme un régime contributif, le taux de cotisation devrait augmenter de 20 à 22% dès 2009. Ce qui compte néanmoins dans le cas du FNR,

c'est que les prestations et l'âge de la retraite soient fixés implicitement comme fonctions de ce taux de cotisation « symbolique ». Même si en pratique le taux de cotisation n'est pas payé (les pensions sont payées directement), il existe ainsi un mécanisme de maîtrise des dépenses de pensions : leur taux de croissance ne peut être supérieur à celui de la masse salariale. Comme dans le cas de la CNSS, l'âge de la retraite devrait être repoussé pour refléter l'augmentation de l'espérance de vie.

74. **Les résultats du modèle montrent que la mise en œuvre de ces différentes politiques permettrait de maîtriser les dépenses de pensions et de réduire la pression sur les finances publiques.** Comme on l'a vu ci-dessus, la création d'une nouvelle institution ne résout pas le problème des finances publiques. Le coût du maintien du FNR au sein du Trésor est égal à la valeur totale des retraites versées. Le coût de création de la CARENI devra être supporté par les versements du gouvernement, et sera donc au moins égal à la valeur totale des retraites versées, mais pourrait être plus élevé. Les résultats de la politique de réforme exposée ci-dessus montrent que l'introduction de l'ensemble des réformes est nécessaire à la restauration d'un solde positif du FNR à long terme (voir le Graphique). Il est important de remarquer que dans le scénario de base, les pensions sont indexées sur les salaires. L'effet de l'indexation des pensions pour l'inflation est considérable; le déficit du régime pourrait être réduit, passant de 0,5% à 0,3 aux environs de 2020. Comme on pouvait s'y attendre, la réduction du taux d'annuité peut aussi avoir un impact important sur les finances du régime, en particulier aux environs de 2027, lorsqu'un plus grand nombre de membres partira à la retraite.

Graphique 9: Solde du FNR en fonction de différentes réformes possibles



Source : simulations PROST

5. OPTIONS EN MATIÈRE D'EXPANSION DE LA COUVERTURE DES PENSIONS AU NIGER

75. **Comme on l'a vu ci-dessus, étant donné le niveau de revenu du pays, la couverture restera probablement faible.** Le faible taux de couverture reflète en grande partie la structure de l'économie et du marché du travail. Une expansion viable du régime contributif des pensions n'est possible qu'aux conditions suivantes : développement et diversification de l'économie; baisse de la portion du secteur agricole en valeur ajoutée; et expansion du secteur formel.

Pourtant, à court et moyen termes, le gouvernement pourrait étudier différentes interventions qui pourraient agrandir la couverture, dont : (i) le développement de capacités et l'amélioration des mesures d'encouragement dans le cadre de la CNSS; et (ii) le développement de systèmes non contributifs. Les bénéfices, les coûts et les limites de ces politiques sont exposés ci-dessous.

76. Introduction d'interventions pour rendre les mesures d'encouragement plus performantes et améliorer la capacité institutionnelle, de façon à assurer l'inscription à la CNSS. Les réformes exposées ci-dessus devraient naturellement encourager les cotisations. Tout d'abord, l'amélioration de la soutenabilité financière du régime grâce aux réformes, et donc une meilleure perception par les assurés quant à la capacité du régime à tenir ses promesses encouragera la cotisation. Ensuite, la réduction ou l'élimination de la durée minimale de cotisation réduira l'inquiétude des assurés de se trouver dans une situation où ils payeront des cotisations mais ne pourront toucher une pension de retraite. De plus, ces réformes renforceront le lien entre les cotisations et les prestations : si les cotisations sont plus importantes, les prestations de retraite le seront aussi.

77. Amélioration et renforcement de la capacité des organismes à percevoir les cotisations. Le renforcement de cette capacité peut, à lui seul, contribuer à une expansion de la couverture. À ce stade, le niveau de ressources investies par la CNSS dans la perception des cotisations n'est pas connu. Selon toute probabilité, le recouvrement actuel peut être amélioré et élargi. Trois méthodes sont disponibles pour renforcer la capacité de recouvrement : (i) des sanctions plus élevées pour le non respect des règlements; (ii) des mécanismes de détection de la fraude plus efficaces; et (iii) une meilleure capacité administrative à réagir à la fraude et à mettre les sanctions à exécution. Les coûts de perception ont néanmoins tendance à augmenter avec l'amélioration de la couverture (il devient en effet plus coûteux d'obtenir de l'employeur « marginal » qu'il cotise. Il y a donc une limite au nombre d'employés et d'employeurs additionnels qui peuvent participer au régime grâce à un meilleur système administratif. En général, les effets de ces politiques sont modestes. Même si le taux de couverture double, il représentera moins de 6% de la masse salariale.

78. Faciliter l'inscription des travailleurs du secteur informel. Il s'agit ici de permettre aux personnes travaillant dans le secteur informel, et qui ont une certaine capacité d'épargne, de s'inscrire et de cotiser sans que cela soit pour autant obligatoire. Pour intégrer les revenus les plus bas et les plus irréguliers, la CNSS devrait autoriser des cotisations forfaitaires de faible montant (par exemple, l'équivalent de 5% du salaire minimum, voire moins) et des cotisations intermittentes. En effet, fixer un pourcentage donné de revenus difficiles à déterminer, et/ou exiger des cotisations régulières aura sans doute pour conséquence de décourager les inscriptions. La CNSS devrait aussi pouvoir suivre les cotisations de façon plus rigoureuse. Tout aussi important, la CNSS devrait pouvoir verser des pensions équitables en fonction des cotisations perçues. La pension serait dans ce cas égale au taux d'annuité multiplié par les cotisations totales versées (la somme des paiements forfaitaires), avec une revalorisation reflétant le taux de croissance du salaire moyen couvert. De toute évidence, la mise en œuvre de ces mesures exigera beaucoup des institutions et ne pourront donc être mises en œuvre qu'à moyen terme.

79. *Autre problème à étudier : les individus aux densités de cotisation brèves et aux revenus faibles pourraient être incapables de financer une pension de retraite au moins égale à la pension minimum.* Permettre à ces individus de bénéficier systématiquement de la retraite minimale garantie pourrait s'avérer coûteux. Néanmoins, à l'aide de restrictions adéquates en ce qui concerne le montant de cotisations totales nécessaires pour recevoir la retraite minimale, les coûts pourraient être réduits et financés explicitement en utilisant une partie du taux de cotisation total à la CNSS. Certains pays étudient aussi la possibilité de mettre en place des cotisations à part égale utilisant des subventions du gouvernement, et ce pour rendre les mesures d'incitation à cotiser plus performantes.⁴¹ Cette politique peut néanmoins s'avérer coûteuse et ne sera sans doute pas financièrement faisable dans le cas du Niger.

80. *Même si ces mécanismes sont mis en place, une grande partie des travailleurs, et principalement les personnes qui se trouvent dans l'incapacité d'épargner, ne s'inscriront pas à la CNSS. Dès lors, le Niger ne devrait-il pas envisager un régime non contributif?* Plusieurs pays à revenu intermédiaire et à haut revenu ont mis en place ce qu'on appelle des « pensions sociales » qui permettent à tous les individus d'avoir un minimum de revenus au cours de leur vieillesse. Ces pensions sociales se distinguent selon le niveau de leurs prestations et leurs conditions d'éligibilité (voir Appendice 5). Dans des pays comme le New Zealand, une prestation forfaitaire est payée à toutes personnes âgées, quels que soient le niveau des revenus. Dans d'autres pays, comme l'Australie, la prestation est calculée en fonction du niveau des revenus. Au Niger la décision d'adopter un régime non contributif dépendra en partie de la situation socioéconomique des personnes âgées. Si celles-ci ne sont pas plus pauvres que le reste de la population, il n'y a pas vraiment de raison de privilégier la mise en œuvre de programmes spécifiques à leur intention par rapport à la mise en place d'un filet de sécurité sociale ciblant les foyers pauvres, qu'ils comprennent ou non des personnes âgées. À ce stade, l'absence de données ne permet pas ce type d'analyse et il serait donc prématuré d'étudier des options stratégiques. En général, il est néanmoins important de remarquer que le coût d'opportunité lié à la mise en œuvre de programmes non contributifs est sans doute plus élevé au Niger – comme il l'est dans d'autres pays à faible revenu et confrontés au défi majeur d'améliorer leurs indicateurs de développement humain grâce à des investissements dans l'éducation, la santé, et l'infrastructure.⁴²

6. VERS LA MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME DE PENSION SOUTENABLE

81. L'examen des régimes de pension au Niger confirme l'urgence d'aborder la soutenabilité, l'efficacité et l'équité du système. Le passage en revue des pratiques modèle fait au chapitre précédent démontre l'intérêt pour le gouvernement de concentrer ses efforts sur un programme de réformes intégré. Il démontre également l'utilité de maintenir un financement du système par répartition et les méthodes de calcul de prestations définies, mais aussi d'harmoniser les régimes et d'éviter la création d'une nouvelle institution (CARENI). De plus, il fait ressortir l'intérêt d'un appui technique et professionnel à des groupes qui, comme les Commissions de validation, ont

⁴¹ Voir aussi Robalino et coll. (à paraître) pour une discussion des questions. Des pays comme la République dominicaine (loi votée), l'Inde (mise en œuvre au Bengale Occidental), le Mexique (mise en œuvre), et le Vietnam (loi à l'étude) ont étudié ce type de régime.

⁴² Voir Palacios et Sluchynskyy, 2006 et Robalino et coll. 2008 pour une discussion sur les critères d'allocation des ressources publiques dans le but de financer les prestations sociales.

pour mandat de lancer les réformes de la CNSS et du FNR, afin de les aider à assurer la validité technique de leurs recommandations de politiques. Par conséquent, l'agenda de réformes de la CNSS et du FNR doit se focaliser sur :

- (i) le développement d'un système de technologie d'informations (TI) et de dossiers à jour des cotisants, des bénéficiaires et des flux financiers ;
- (ii) l'évaluation et la détermination du coût des diverses options de réformes et l'étude de solutions visant à garantir la soutenabilité, l'équité et l'accessibilité financière ;
- (iii) la recherche d'un consensus sur une configuration institutionnelle du futur système qui permettrait de réduire la fragmentation et l'étude d'options susceptibles de consolider les régimes de pension pour les travailleurs du secteur public et du secteur privé ; et,
- (iv) l'amélioration de la gouvernance et des réglementations dans les deux régimes actuels.

82. **Développer un système d'information fiable.** Actuellement, la capacité institutionnelle de la CNSS lui permet de recueillir des informations fiables sur les assurés du plan et d'évaluer ses recettes et ses dépenses. Néanmoins, elle doit améliorer la tenue de ses dossiers. Dans le cas du FNR, les dossiers des assurés actuels ne sont pas bien tenus ; un recensement et la fonction publique pourra être nécessaire pour évaluer le passif et décider d'une capitalisation anticipée éventuelle. L'expérience internationale en cette matière est mitigée, en partie à cause de la résistance à une mise en évidence des travailleurs fantômes sur les rôles de paie. Une volonté politique solide doublée de leadership sera donc nécessaire à l'amélioration du système d'information du FNR. De son côté, le gouvernement a déjà entamé un travail de renforcement du système d'information du FNR. Cet effort pourrait être complété par l'informatisation de la paie et la mise en place d'un système d'information de gestion des ressources humaines (SIGRH) afin d'assurer la transparence dans la gestion des dossiers de la fonction publique.

83. **Analyser le coût de la transition vers de nouvelles méthodes de calcul de la prestation et conditions d'éligibilité.** La CNSS et le FNR doivent tous les deux se doter de la capacité technique nécessaire pour évaluer des options de réforme. Les recommandations d'études techniques comme l'étude actuarielle conduite par le BIT en 2003 et l'étude du FNR sont en bonne voie, mais les réformes quant à elles restent incomplètes. La situation du FNR nécessite une attention toute particulière de la part du gouvernement. En l'absence de mécanisme de cotisation, la situation financière du système est plus difficile à déterminer et les causes de déséquilibre sont moins évidentes ; elles n'existent pas moins pour autant. Il serait utile aussi de former les personnels de la CNSS et du FNR à l'utilisation d'outils de simulation permettant de calculer des projections financières, à l'instar du modèle PROST de la Banque Mondiale.

84. **Choisir une configuration institutionnelle adéquate.** Ce rapport recommande fortement de viser à moyen terme un régime de pension obligatoire unique afin de faciliter la mobilité des travailleurs, de créer des économies d'échelle en matière de gestion et d'éliminer l'hétérogénéité des pensions de retraite entre secteurs privé et public. Cette intégration peut se faire graduellement en regroupant tous les nouveaux cotisants dans le régime « intégré » (c'est-à-dire,

celui qui résulterait de la consolidation des régimes CNSS et FNR). Si pour des raisons politiques cette option n'est pas faisable, on pourrait alors envisager une consolidation graduelle de diverses fonctions. Par exemple, et au minimum, la conception de la prestation pourrait être harmonisée.

85. ***Améliorer la gouvernance et l'administration.*** Le processus d'investissement mérite une attention particulière du point de vue de son administration et de sa gouvernance. Le gouvernement doit améliorer la gouvernance dans la gestion des organismes de pension en protégeant au maximum les gestionnaires contre l'ingérence politique, et en renforçant l'obligation de rendre compte et la transparence. Le mandat des instances dirigeantes devrait être la gestion des réserves pour le seul bénéfice des assurés du plan. La transparence est un élément clé pour aboutir au renforcement de l'obligation de rendre compte. Les opérations de ces organismes, y compris les résultats de leurs investissements, devraient être pleinement exposées avec la publication des rapports annuels, y compris les rapports complets des auditeurs externes. Ces instances devront également rendre compte de façon régulière au parlement. La conception et l'exécution des stratégies d'investissement devraient être confiées à des comités d'investissement constitués de professionnels qualifiés. De plus, un travail plus analytique est requis pour aborder les coûts administratifs des deux régimes. Une étude technique pourrait être conduite afin d'identifier les domaines critiques où les coûts pourraient être réduits et les objectifs atteints par une restructuration des activités.

86. ***A moyen terme, considérer une expansion de la couverture de protection sociale au secteur informel.*** Alors que le système contributif doit évaluer des actions pour réduire la fraude, la protection du revenu des personnes âgées dans le contexte socioéconomique et démographique qui est celui du Niger requiert le concours de différents instruments et d'autres partenaires sociaux. Dans un avenir prévisible, seul un petit segment de la population du Niger bénéficiera d'un système de pensions financé par cotisations. Au minimum, la cohérence des objectifs en matière de politiques sociales requiert une auto-suffisance financière des régimes contributifs afin d'éviter qu'ils ne rentrent en compétition pour des ressources de finances publiques limitées avec des programmes ayant un impact de redistribution supérieur. Cependant, à moyen terme, en tenant compte de ses contraintes financières, le gouvernement devrait commencer à envisager diverses options pour étendre la protection sociale au secteur informel.

87. ***Le gouvernement du Niger devrait faire appel à la coopération internationale afin d'obtenir une assistance technique au développement.*** Certains domaines prioritaires pourraient obtenir un soutien de la Banque Mondiale et aussi celui d'autres partenaires au développement au cas où une réforme de la CNSS et du FNR serait lancée. Ces domaines sont les suivants :

- ⌚ ***Une assistance technique pour étudier les impacts financiers et sociaux des options de réforme en matière de prestations et de conditions d'éligibilité.*** Cette assistance pourrait inclure une formation en matière de PROST (outil de simulation des réformes de pension) destiné aux membres des unités techniques de la CNSS et du FNR, ainsi qu'aux membres des comités de pilotage.
- ⌚ ***Une assistance technique en matière d'administration, de gestion et de gouvernance des fonds de pensions.*** Les différentes activités de formation pourraient inclure des

sessions relatives à la conception et au fonctionnement des régimes de pension obligatoire, ainsi qu'une assistance technique en matière d'analyse des politiques.

- ⌚ ***Des programmes de développement des capacités ciblant le personnel technique et portant sur différents aspects de la problématique des pensions.*** Les différentes activités de formation pourraient être liées aux données d'inscription, aux audits, ainsi qu'au processus d'affaires dans les régimes d'assurance.
- ⌚ ***Une assistance financière pour la mise en œuvre de réformes administratives une fois que les besoins auront été évalués et que les autorités auront décidé de faire ce qu'il faut pour assurer l'efficacité et la soutenabilité du système des pensions du Niger.*** La modernisation des systèmes administratifs et TI tant au FNR qu'à la CNSS est extrêmement importante. L'objectif principal est d'optimiser les différents circuits administratifs et financiers, en particulier l'agrément, la perception des cotisations, la réconciliation de l'information et des flux de trésorerie, la tenue des livres, et le paiement des prestations. Le contenu détaillé de cette modernisation va dépendre des coûts de développement et de mise en œuvre des différentes composantes du système administratif. Au minimum, la modernisation portera sur les circuits d'agrément, en prêtant attention aux interactions entre le FNR et la CNSS. Les activités comprendraient le développement de nouveaux systèmes TI, y compris une nouvelle plateforme (tant en termes de système d'opération, que de banque de données et de matériel). Idéalement, le nouveau système TI devrait être centralisé. En parallèle avec le développement de nouveaux processus administratifs et de systèmes TI (matériel et logiciel), les bases de données actuelles devront être mises à niveau. Ceci n'implique pas seulement d'entrer dans le système les informations manquantes, mais, tout aussi important, de faire un audit de l'information qu'il contient. Dans ce contexte, un recensement des assurés du plan et une mise à niveau des archives électroniques devraient être envisagées. Cette dernière demandera de fusionner les banques de données anciennes et nouvelles, l'harmonisation des procédures d'entrée et de correction des données, et la mise en œuvre des contrôles de l'information en matière de qualité et d'exactitude.

APPENDICE 1: References

Bureau International du Travail (2005) : « Evaluation actuarielle de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale au 31 décembre 2002 ». Genève.

Caisse Nationale de Sécurité Sociale (2005) : « Rapport annuel d'activité. Exercice 2005 ». Niamey.

Demarco, G. and R. Rofman (1999): « Collecting contributions in multipillar pension systems». World Bank Pension Primer. Washington, DC.

Direction de la Statistique et des Comptes Nationaux (2003) : « L'emploi, le chômage et les conditions d'activité dans la communauté urbaine de Niamey. Enquête 1.2.3. 2002 : Premiers Résultats ». Niamey.

Hinz R., and M. Pallares-Miralles (forthcoming 2008): "International patterns of pension provision II". World Bank Pension Primer. Washington, DC.

Holzmann, R. and R. Hinz (2005): "Old Age income support in the 21st Century". The World Bank. Washington, DC.

Kakwani, N., and K. Subbarao (2005): "Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions". World Bank Pension Primer. Washington D.C.

Ministère de l'Economie et des Finances (2006a) : « Les caractéristiques démographiques et socio-économiques des ménages a partir des données du RGP/H 2001 ». Rapport Définitif. Niamey.

Ministère de l'Economie et des Finances (2006b) : « Rapport de la mission d'étude sur l'expérience Malienne en matière de réforme de la Sécurité Sociale ». Niamey

Ministère de la Fonction Publique et du Travail (2006) : « Rapport de la Commission de validation de l'étude actuarielle de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale ». Niamey.

Musalem, A. and R. Palacios (2004): « Public pension fund management. Governance, accountability and investment policies ». The World Bank. Washington, DC.

Palacios, Robert, and Edward Whitehouse (2006): "Civil Service Pensions", Social Protection Discussion Paper, The World Bank. Washington, D.C.

Palacios, Robert, and Oleksiy Sluchynsky (2006): "Social pensions part I: their role in the overall pension system" Social Protection Discussion Paper, The World Bank, Washington D.C.

World Bank (2004): « Project appraisal document on a proposed credit in the amount of SDR 10.9 Million (US\$ 14.8 Million equivalent) to the Republic of Niger for a financial sector technical assistance project ». Mimeo.

World Bank (2005): « Pensions in Morocco: towards an integrated reform strategy”. MNSHD. Middle East and North Africa Human Development. The World Bank, Washington D.C.

APPENDICE 2: Glossaire

English	Français
<p>Accrual rate. The rate at which pension entitlement is built up relative to earnings in earnings-related schemes—for example, one-sixtieth of final salary.</p>	<p>Taux d'annuité. Le pourcentage de la mesure de revenu qui dévient une retraite. La mesure du revenu est une moyenne des salaires pris en compte pour le calcul de la retraite.</p>
<p>Accrued pension. The value of the pension to a member at any point prior to retirement, which can be calculated on the basis of current earnings or also include projections of future increases in earnings.</p>	<p>Pension accumulé. La valeur d'une pension a un bénéficiaire avant sa retraite, qui peut être calculé par rapport aux revenus actuels ou bien considéré aussi la croissance de revenus projetés dans l'avenir.</p>
<p>Actuarial fairness A method of setting insurance premiums according to the true risks involved.</p>	<p>Équité actuarielle. Une méthode de tarification basée sur le calcul de la prime selon le risque réel pris par l'assureur.</p>
<p>Annuity A stream of payments at a specified rate, which may have some provision for inflation-proofing, payable until some contingency occurs, usually the death of the beneficiary or a surviving dependent.</p>	<p>Annuité. Le montant de paiements a un taux spécifique en divisant des cotisations accumulées totales indexées par un facteur qui généralement est la somme des probabilités de survie après la retraite, et actualisé par un autre taux.</p>
<p>Annuity factor. The net present value of a stream of pension or annuity benefits.</p>	<p>Facteur d'annuité La valeur nette actuelle des paiements de pensions ou des annuités</p>
<p>Average effective retirement age. The actual average retirement age, taking into account early retirement and special regimes.</p>	<p>Âge de la retraite moyenne réel. L'âge de la retraite réel moyenne, en considérant l'âge de retraite anticipée et les âges de retraites des systèmes spéciaux.</p>
<p>Average replacement rate. Ratio of average pension of all pensioners to average wage of all contributors (or all workers).</p>	<p>Taux de remplacement moyen. Le rapport entre la pension moyenne (toutes générations de pensionnés confondus) et le salaire moyen (de l'ensemble de la population active ou bien des cotisants au régime)</p>
<p>Ceiling. A limit to the amount of earnings eligible for tax relief on contributions or benefits.</p>	<p>Plafond. Le salaire maximum soumis a cotisation</p>
<p>Commutation. Exchange of part of the <i>annuity</i> component of a pension for an immediate lump sum.</p>	<p>Commutation. Le changement d'une partie du component de la annuité d'une pension pour un immédiat paiement forfaitaire.</p>

Deferred annuity. A stream of benefits commencing at some future date, after normal retirement age	Annuités différés Des annuités liquides après la date normale de départ à la retraite
Defined benefit: a guarantee by the insurer or pension agency that a benefit based on a prescribe formula will be paid.	Prestations définies. Une régime garantissant à l'assuré le versement d'une prestation prédéfini (fixe ou fonction de paramètres exogènes aux cotisations).
Defined contribution: a pension plan in which the periodic contribution is prescribed and the benefit depends on the contribution plus the investment return.	Cotisations définies. Une régime garantissant le versement d'une prestation calculée en fonction des cotisations versées et d'un taux d'intérêt.
Demographic transition: the historical process of changing demographic structure that takes place as fertility and mortality rates decline, resulting in an increasing ratio of older to younger persons.	Transition démographique. Le processus historique marqué par une décroissance de la fertilité et de la mortalité, conduisant à un bouleversement de la structure de la pyramide des âges (vieillessement de la population)
Disclosure. Statutory regulations requiring the communication of information regarding pension schemes, funds, and benefits to pensioners and employees.	Divulgation. Des règlements qui requièrent la communication de l'information par rapport aux systèmes de retraites, fonds, et bénéfiques aux bénéficiaires et employées.
Discretionary increase. An increase in a pension payment not specified by the pension scheme rules.	Augmentation arbitraire. Une augmentation du paiement de la pension qui n'est pas spécifiée par les règles du system.
Early leaver. A person who leaves an occupational pension scheme without receiving an immediate benefit.	Dormant. Un individu qui s'arrête d'être adhérent active du système de retraite mais sans recevoir une pension immédiate.
Early retirement. Retirement before reaching an occupational scheme's normal retirement age or, in the state scheme, before state pensionable age.	Retraite anticipée. Prendre la retraite avant de l'âge normal de la retraite dans un system occupationnelle, ou avant l'âge normal de la retraite dans un système de l'état
Earnings cap (ceiling). A limit on the amount of earnings subject to contributions.	Salaires maximum (plafond). Le salaire maximum soumis a cotisation

Full funding. The accumulation of pension reserves that total 100 percent of the present value of all pension liabilities owed to current members.	Totalement capitalisé. L'accumulation des réserves de retraite qui couvrent 100 pourcent la valeur actuelle des engagements de retraite. C'est-à-dire le montant des réserves nécessaire pour financer l'intégralité des droits acquis par les populations couvertes aujourd'hui.
Funding. Accumulation of assets in advance to meet future pension liabilities.	Capitalisation. L'accumulation des réserves en avance pour faire face aux futurs engagements de retraite.
Implicit pension debt (net). The value of outstanding pension claims on the public sector minus accumulated pension reserves.	Dette implicite d'un régime de retraite (net). La valeur actuelle des engagements de retraite du secteur public diminuée des réserves accumulées.
Indexation. Increases in pension benefits by reference to an index, usually of prices, or average earnings, although in some cases of mixed prices/wages.	Indexation. La revalorisation des prestations de pension par rapport à un index, généralement sur les prix, mais aussi sur l'évolution des salaires, ou bien à la fois.
Intergenerational distribution. Income transfers between different age cohorts of persons.	Distribution intergénérationnelle. Le transfert de revenu parmi des différents groupes d'âge de personnes.
Intragenerational distribution. Income transfers within a certain age cohort of persons.	Distribution intra générationnelle. Le transfert de revenu parmi des personnes du même groupe d'âge
Legal retirement age. The normal retirement age written into pension statutes.	Age réglementaire de la retraite. L'âge ouvrant droit au bénéfice des prestations de pension selon les règlements de pensions
Marginal pension. The change in the accrued pension between two periods.	Pension marginale. Le changement de la pension accumulée entre deux périodes.
Means-tested benefit: a benefit that is paid only if the recipient's income falls below a certain level.	Bénéfice lié au besoin. La prestation versée dans le cas où les revenus du bénéficiaire tombent en dessous d'un niveau prédéfini.
Minimum pension guarantee: a guarantee provided by the government to bring pensions to some minimum level, possibly by "topping up" the capital accumulation needed to fund the pensions.	Pension minimale garantie. La pension minimale garantie par le gouvernement aux bénéficiaires. Elle intervient avant des prestations complémentaires.

Moral hazard. A situation in which insured people do not protect themselves from risk as much as they would have if they were not insured.	Risque moral. Une situation où les personnes assurées ne se protègent elles-mêmes du risque aussi bien qu'elles auraient fait s'ils n'étaient pas assurés. Par exemple, sur le cas du risque de veillesse, les personnes n'auraient épargné assez pour eux-mêmes s'ils espèrent que le système public va les aider.
Nonfinancial (or notional) defined-benefit (plan). A defined-benefit pension plan that is unfunded (except for a potential reserve fund).	Pas capitalisé (ou virtuel) bénéfice-définie (plan). Un plan de retraite de bénéfice-définie qui n'est pas capitalisé (sauf pour un potentiel fonds de réserve).
Nonfinancial (or notional) defined-contribution (plan). A defined-benefit pension plan that mimics the structure of (funded) defined-contribution plans but remains unfunded (except for a potential reserve fund).	Pas capitalisé (ou virtuel) cotisation-définie (plan). Un plan de retraite de cotisation-définie qui imite la structure d'un système capitalisé de cotisation-définie mais qu'il reste pas-capitalisé (sauf pour un potentiel fonds de réserve).
Normal retirement age. The usual age at which employees become eligible for occupational pension benefits, excluding early retirement provisions.	Âge Normale de la retraite. L'âge ouvrant droit au bénéfice des prestations de pension, en écartant les provisions de retraite anticipée.
Notional (or nonfinancial) accounts. Individual accounts where the notional contributions plus interest rates accrued are credited and determine the notional capital.	Comptes virtuels (ou pas capitalisés). Système de Comptes individuels qui s'agit uniquement d'un enregistrement "comptable" des cotisations virtuels ou son indexées par le taux de rendement soutenable du système.
Notional (or nonfinancial) capital. The value of an individual account at a given moment that determines the value of annuity at retirement or the transfer value in case of mobility to another scheme or country.	Capital virtuel (ou pas capitalisé). La valeur de la compte d'un individu à un certain moment qui détermine la valeur de l'annuité au moment de la retraite ou le transfert de la valeur dans le cas de déplacement à un autre régime ou pays.
Occupational pension scheme. An arrangement by an employer to provide retirement benefits to employees.	Système de retraite professionnel. Des arrangements par des employeurs pour fournir des bénéfices de retraites aux employés.
Old age dependency ratio: the ratio of older persons to working age individuals.	Taux de dépendance démographique. Le rapport entre l'effectif des personnes âgées et l'effectif de la population en âge de travailler.
Pay-as-you-go: in its strictest sense, a method of financing whereby current outlays on pension benefits are paid out of current revenues from an earmarked tax, often a payroll tax.	Système par Répartition. Dans son sens le plus strict, méthode de financement dans lequel les prestations sont financées par les cotisations courantes.
Pension coverage rate: the number of workers actively contributing to a publicly mandated contributory retirement scheme, divided by the estimated labor force; or by the working age population.	Taux de couverture du système de retraite. Le rapport entre la population active qui cotise à un système obligatoire de retraite, et la population active totale, ou la population en âge de travailler.

<p>Pension lump sum. A cash withdrawal from a pension plan (one amount payment), which in the case of some pension schemes is provided in addition to an annuity.</p>	<p>Pension forfaitaire. Un montant payé d'une fois d'un plan de retraite, qui dans le cas de certains plans professionnels est payé en plus d'une annuité. Aussi disponibles dans les plans de retraites personnels.</p>
<p>Pension spending: pension spending is defined as old age retirement, survivors', death, and invalidity-disability payments based on past contribution records plus noncontributory as well, flat universal, or means-tested programs specifically targeting the old.</p>	<p>Dépenses de retraite. L'ensemble des prestations de retraite ou d'invalidité (rente, capital ou capital décès) versées dans un objectif de maintien du niveau de vie aux âges élevés, versées de plein droit par les anciens cotisants ou bien acquises au titre d'une réversion, qu'elles soient calculées ou non en fonction des cotisations passées. Les programmes de pensions sociales sont aussi considérés dans la définition de « dépenses de retraite »</p>
<p>Pensionable earnings. The portion of remuneration on which pension benefits and contributions are calculated.</p>	<p>Base de revenu. La partie des salaires sur laquelle les bénéficiaires de pensions et les cotisations sont calculés</p>
<p>Portability: the ability to transfer accrued pension rights between plans.</p>	<p>Portabilité : Capacité des droits à être transférés entre les différents régimes de retraite.</p>
<p>Provident fund: a fully funded, defined contribution scheme in which funds are managed by the public sector.</p>	<p>Fonds de Prévoyance. Une régime de retraite en cotisations définies et pour lequel les fonds sont gérés par le secteur public.</p>
<p>Replacement rate: the value of a pension as a proportion of a worker's wage during base period, such as the last year or two before retirement or the entire lifetime average wage. It also denotes the average pension of a group of pensioners as a proportion of the average wage of the group.</p>	<p>Taux de remplacement. Le montant de la retraite, proportion du salaire moyen durant la période de référence (par exemple le dernier salaire d'activité ou le plus petit salaire durant les deux dernières années d'activité). Il désigne également la pension moyenne de l'ensemble des retraités en pourcentage du salaire moyen des actifs (appelé parfois taux de remplacement moyen)</p>
<p>Supplementary pensions. Pension provision beyond the basic state pension.</p>	<p>Pensions supplémentaires. Une provision de pensions volontaires au delà de la pension de base publique</p>
<p>System dependency ratio: the ratio of persons receiving pensions from a certain pension scheme divided by the number of workers contributing to the same scheme in the same period.</p>	<p>Taux de dépendance du Système: Le rapport entre le nombre de bénéficiaires d'un régime et le nombre de cotisants dans ce régime durant la même période.</p>

<p>System Support ratio. The opposite of the system dependency ratio: the number of workers required to support each pensioner.</p>	<p>Taux de soutien du Système. Le contraire du ratio (taux) de dépendance: le nombre des employés par rapport aux nombre des bénéficiaires.</p>
<p>System maturation. The process by which a pension system moves from being immature, with young workers contributing to the system, but with few benefits being paid out since the initial elderly have not contributed and thus are not eligible for benefits, to being mature, with the proportion of elderly receiving pensions relatively equivalent to their proportion of the population.</p>	<p>Maturation du système. Le processus dans lequel un système de retraite change d'être immature (avec des jeunes adhérents, et pas beaucoup de retraités), a un système mature, avec la proportion de bénéficiaires relativement égal a la proportion des plus âgés dans la population.</p>
<p>Universal flat benefit: refers to pensions paid solely on the basis of age and citizenship, without regard to work or contribution records.</p>	<p>Pension minimale universelle.: Une pension minimale versée aux à l'ensemble de la population sous condition d'âge minimal sans aucune condition de montant ou de durée de cotisation minimale</p>
<p>Valorization of earnings. A method of revaluing earnings by predetermined factors such as total or average wage growth to adjust for changes in prices, wage levels, or economic growth. In pay-as-you-go systems, pensions are usually based on some percentage of average wage. This average wage is calculated over some period of time, ranging from full-career average to last salary. If the period for which earnings history enters into the benefit formula is longer than the last salary, the actual wages earned are usually revalued to adjust for these types of changes.</p>	<p>Revalorisation des salaires. Une méthode de revalorisation a travers des facteurs prédéterminés tels comme la croissance moyenne du salaire, ajustés pour les changements des prix, niveaux de salaire, ou bien croissance économique. Dans les systèmes par répartition, les retraites sont généralement bases sur quelque pourcentage du salaire moyen. Ce salaire moyen est calcule sur un période de temps, qui peut être des la moyenne du salaire d'une carrière-complète jusqu'au le dernier salaire. Si la période des salaires qui sont considérés dans la formule de bénéfice est plus longue que le dernier salaire, les salaires consideres sont généralement revaloriser pour ajuster ce type de changements.</p>
<p>Vesting period: the minimum amount of time required to qualify for full ownership of pension benefits.</p>	<p>Durée minimale de cotisation : La durée minimale de cotisation requise pour le bénéfice d'une prestation de retraite.</p>

APPENDICE 3: méthodologie de projection et hypothèses-clés

Nous avons utilisé un modèle informatique actuariel, à savoir l'outil de simulation d'une réforme des retraites (PROST - *Pension Reform Options Simulation Toolkit*) de la Banque mondiale, version 2006, pour projeter dans l'avenir, à la fois la base et les scénarios envisageables pour les réformes des retraites dans le service public. Le modèle a été conçu dans le but de simuler les flux financiers liés aux régimes de retraite public et privé, et d'évaluer leur viabilité financière à long terme selon différentes hypothèses économiques et démographiques, sur une longue période. Le modèle a été adapté à une large gamme de pays à travers le monde.

L'année de référence pour la simulation est 2006 (pour la CNSS comme pour le FNR), et la période des projections s'étend à 2075. Les scénarios de réformes partent de l'hypothèse qu'une réforme est promulguée en 2008 puis mise en œuvre à partir du début de 2009.

Trois groupes d'hypothèses principaux priment dans le modèle PROST : ce sont les hypothèses (1) macroéconomiques; (2) démographiques; et (3) des variables liées au régime des retraites.

Comme pour tout modèle de simulation, les résultats de PROST dépendent en grande partie de la nature et de la qualité des données, ainsi que de l'ensemble des hypothèses utilisées pour les simulations. Comme PROST a été utilisé dans environ 80 pays pour fournir des mesures destinées à alimenter les débats sur les politiques de retraites, sa méthodologie s'est avérée suffisamment solide, et sa souplesse a permis une adaptation aisée aux situations particulières des pays pour les tests de sensibilité et les comparaisons dans une vaste gamme de scénarios économiques et stratégiques.

Néanmoins, les projections de cette nature ne doivent pas être rapportées en termes absolus sans renvoyer aux hypothèses qui les sous-tendent. Le but des références de viabilité à long terme présentées ici est de permettre une comparaison de l'ampleur relative des effets de différentes mesures politiques pour les retraites, en fonction de divers scénarios.

Période de la simulation présentée : la période de la simulation, aussi bien pour la CNSS que le FNR, commence en 2006 (année de référence), année pour laquelle on a trouvé la documentation la plus complète pour toutes les variables que PROST exige. La dernière année de la période de la simulation est 2075 (dernière année); cette période est considérée comme suffisante pour faire apparaître les tendances des dépenses de retraite dans la plupart des plans de retraite.

Le tableau ci-dessous illustre la disponibilité des données qu'une analyse de ce type exige.

Tableau 1 Appendice 3: disponibilité des données pour l'analyse des plans de retraite (année de référence: 2006)

Données annuelles demandées	CNSS	FNR
Dépenses pour les prestations de vieillesse (hommes et femmes)	Oui	Oui
Dépenses pour les prestations versées aux survivants et orphelins	Oui	Oui
Dépenses pour les prestations d'invalidité	Oui	-
Nombre de cotisants par âge et sexe	Dossiers individuels fournis (99% donnent l'information sur l'âge et le sexe)	Dossiers individuels fournis (40% seulement donnent l'information sur l'âge et le sexe)
Nombre de retraités par âge et sexe	Obtenu par groupes d'âge et de sexe	Non, les données sont issues d'une étude récente actuarielle
Nombre de survivants et d'orphelins par âge et sexe	Obtenu par groupes d'âge et de sexe	Non, les données sont issues d'une étude récente actuarielle
Nombre de prestataires d'invalidité par âge et sexe	Obtenu par groupes d'âge et de sexe	-
Durée de service pour les nouveaux retraités, au moment du départ à la retraite, par âge et sexe	Dossiers individuels des nouveaux retraités en 2006	Non
Salaire moyen	Obtenu à partir des dossiers individuels	Les données sont issues d'une étude récente actuarielle
Méthode de calcul des prestations pour le calcul des retraites	Oui	Oui
Profil des revenus (salaire moyen par âge et sexe)	Dossiers individuels fournis (99% donnent l'information sur l'âge et le sexe)	Dossiers individuels fournis (40% seulement donnent l'information sur l'âge et le sexe)
Profil des prestations de retraite (prestation de vieillesse moyenne par âge et sexe)	Obtenu par groupes d'âge et le sexe	Non

Les paragraphes qui suivent présentent les hypothèses démographiques générales pour le pays. Toutes les données et les hypothèses exigées par PROST pour les projections de population ont été obtenues auprès de l'unité de la population de la Banque mondiale : âge initial et sexe de la population ; projections des taux de fertilité à différents âges, taux de mortalité et flux migratoires.

Taux de mortalité : les taux de mortalité en fonction de l'âge (par groupes de 5 ans), y compris les améliorations projetées pour ce taux (en intervalles de 5 ans) pour la période 2006-2075, ont été obtenus auprès de l'unité de population de la Banque mondiale. Ces taux de mortalité ont été utilisés pour calculer la probabilité de décès par groupe d'âge (de la naissance à l'âge de 85 ans) pour les

hommes comme pour les femmes, pour toutes les années de la période de simulation. L'espérance de vie à différents âges, résultant des hypothèses de mortalité, est présentée dans le tableau ci-dessous.⁴³

Tableau 2 Appendice 3: Projection des variations de l'espérance de vie au Niger

	2006	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2075
Hommes								
Espérance de vie à la naissance	55,7	55,9	56,9	59,5	61,6	63,8	65,8	71,5
À 20 ans	44,0	44,1	44,3	45,4	46,8	48,3	49,7	53,8
À 60 ans	14,3	14,3	14,4	14,8	15,4	16,1	16,9	18,9
À 65 ans	11,5	11,5	11,6	11,8	12,4	13,0	13,6	15,3
Femmes								
Espérance de vie à la naissance	56,9	57,3	58,6	61,5	64,4	67,2	69,7	77,3
À 20 ans	44,6	44,8	45,3	47,0	49,0	51,1	53,2	59,4
À 60 ans	15,3	15,4	15,5	16,2	17,2	18,4	19,5	23,1
À 65 ans	12,2	12,3	12,4	12,9	13,8	14,9	15,8	18,9

Note : Nombre moyen d'années de vie restantes, prévues à différents âges précis
 Source : Calculs du personnel de la Banque mondiale basés sur PROST

⁴³ Les tableaux des taux de mortalité sont disponibles sur demande.

Schéma 1 Appendice 3: Structure par âge de la population, actuelle et projetée

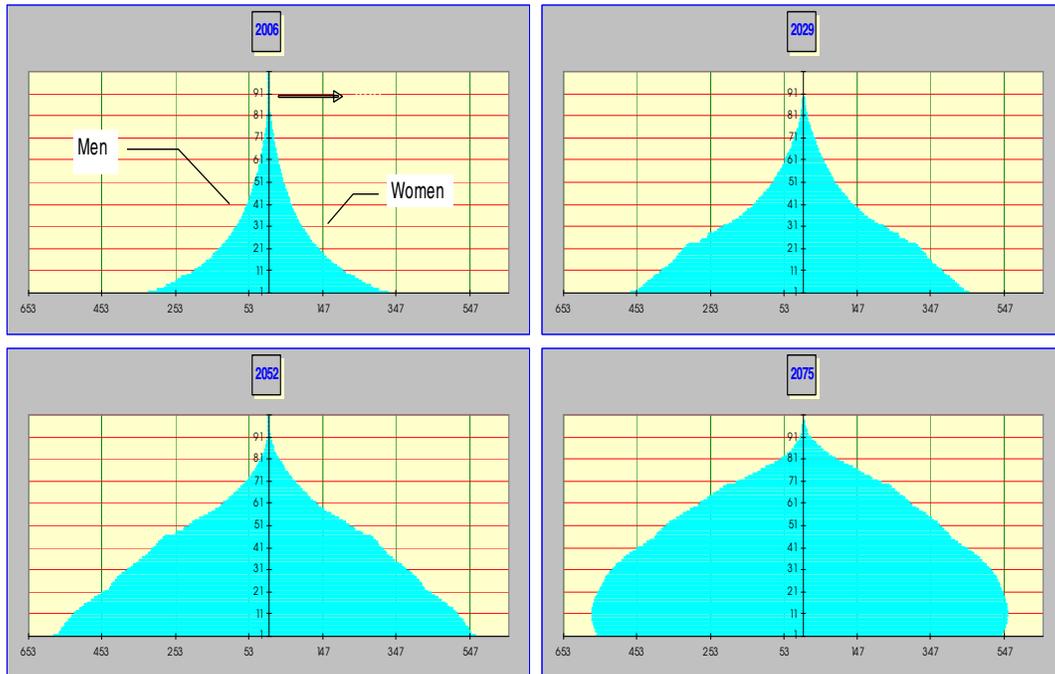


Schéma 2 Appendice 3: Pourcentage des plus de 65 ans dans le monde et au Niger (2000-2090)

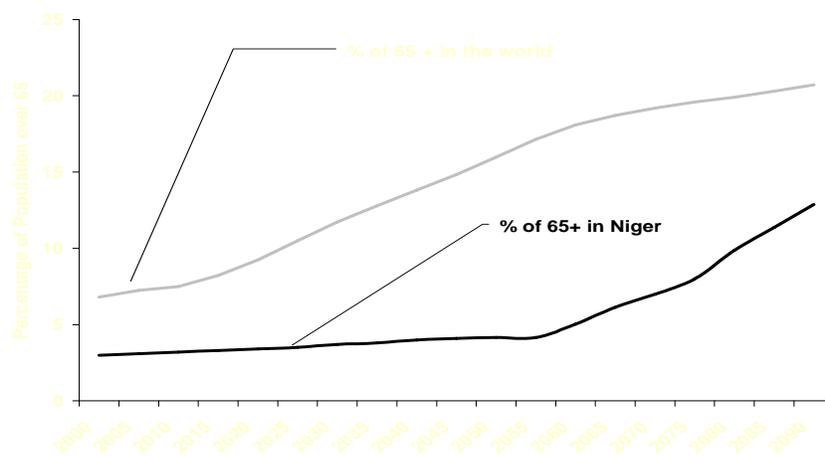
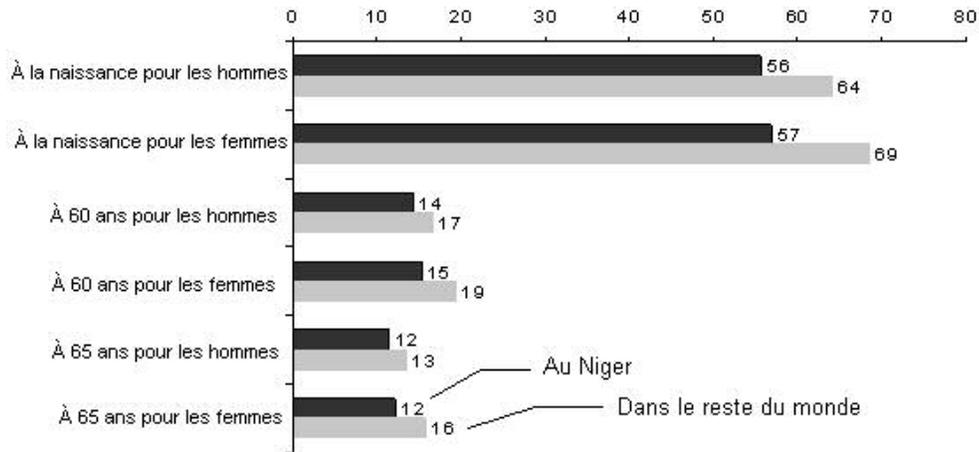


Schéma 3 Appendice 3: Espérance de vie dans le monde et au Niger (milieu des années 2000)



Hypothèses macroéconomiques : les indicateurs économiques (croissance du PIB et taux d'inflation) utilisés pour la période 2006-2010 sont basés sur les informations fournies par l'équipe de la Banque mondiale qui travaille sur le Niger. La tendance à long terme est fondée sur l'hypothèse que l'économie du Niger va se stabiliser à un taux de croissance réel soutenu de 5% par an d'ici à 2015, puis diminuera progressivement jusqu'à 4% de 2027 à la fin de la période de simulation. La croissance moyenne des salaires a été adaptée de façon à augmenter légèrement de 2 à 3%. On a fait l'hypothèse que le taux d'inflation serait nul en 2006 et 2007, mais augmenterait ensuite jusqu'à 2% en 2008 et 2009. De 2010 à la fin de la période de simulation, on suppose que l'inflation est de 3%. Ces paramètres économiques ont été utilisés conjointement avec les hypothèses sur la population et le système démographique, pour projeter les conditions financières futures des régimes des retraites. Un taux d'actualisation réel de 3% est utilisé pour ces calculs. Le tableau ci-dessous résume les hypothèses-clé macroéconomique utilisées.

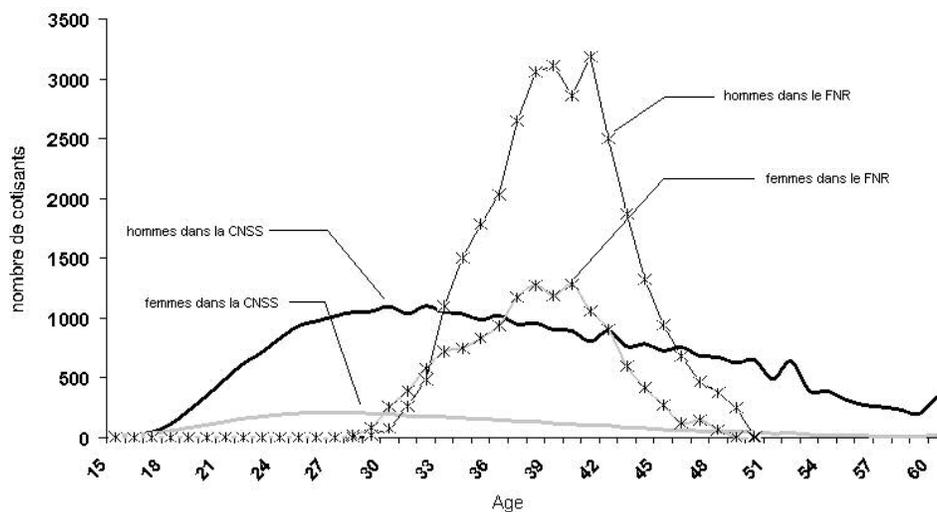
Tableau 3 Appendice 3: Hypothèses-clé macroéconomiques (en pourcents par an)

Tendances macroéconomiques	2006	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2075
Croissance réelle du PIB	5,6	5,4	6,1	5,0	5,0	4,8	4,6	4,3	4,0
Croissance réelle des salaires	2,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Taux d'inflation	0,0	0,0	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Taux réel d'actualisation	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Hypothèses de couverture : les hypothèses démographiques sont présentées en fonction du régime, de façon plus détaillée, dans les paragraphes qui suivent. Le taux de couverture au Niger est très bas, comparé à la plupart des pays du monde, y compris les pays de la même région. Ce schéma illustre quelques-uns des indicateurs comparatifs dans un échantillon de pays, pour les cotisants actifs aux régimes de retraite obligatoires.

Les distributions par âge et sexe des deux régimes sont très différents (comme on le voit dans le schéma ci-dessous) ; les âges des membres actifs du FNR sont principalement concentrés entre 30 et 50 ans. Ces distributions ont des conséquences très différentes sur les finances des deux systèmes. La démographie du FNR représente un fardeau plus lourd, au niveau de ses finances.

Schéma 4 Appendice 3: Nombre de cotisants actuels, en fonction de l'âge et du sexe, pour la CNSS et le FNR



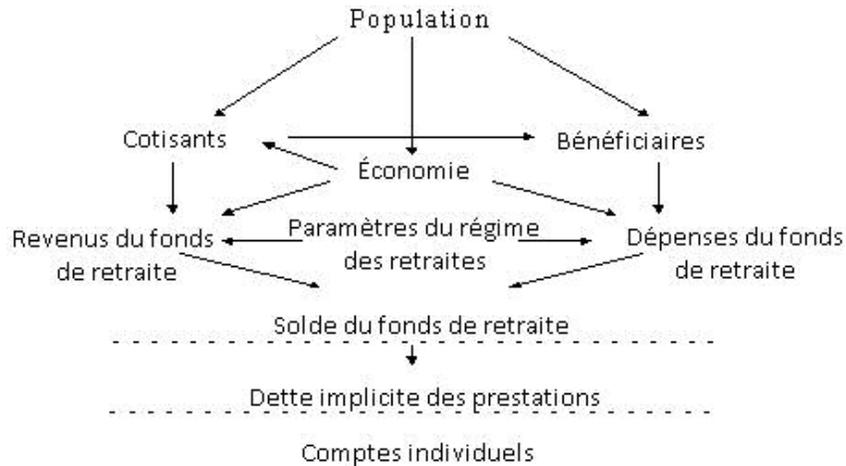
APPENDICE 4: VUE D'ENSEMBLE DU MODÈLE PROST

Le modèle comprend un manuel d'instruction concernant les données d'entrée et 5 modules de résultats. Concernant les données d'entrée, l'utilisateur fournit, pour un pays, des données spécifiques à la démographie et à l'économie, ainsi que des paramètres liés aux régimes des retraites et des hypothèses sur leur comportement à l'avenir. Cette information est incorporée dans un fichier d'entrée avec six feuilles de travail intégrées :

- Générale* Comprenant des variables économique (PIB et croissance des salaires, taux d'inflation et d'intérêt), des paramètres du régime des retraites non liés à l'âge (solde des fonds de retraite et prestations au cours de l'année de référence, âge du départ à la retraite, taux de cotisation, règles d'indexation des retraites, etc.) et quelques variables démographiques ;
- Population* Comprenant la population de l'année de référence par âge et sexe, avec les taux de fertilité et de mortalité par âge, ainsi que des informations sur l'immigration.
- Population active* La répartition par âge et par sexe de la population active et des taux de chômage, ainsi que la distribution des salaires et les pensions de vieillesse dans les groupes d'âge et de sexe.
- Retraite* Comprenant, par âge et par sexe, les informations relatives aux cotisants du régime des retraites, aux bénéficiaires, aux taux de couverture et de départ en retraite, aux nombre moyen d'années de service au moment du départ en retraite et aux taux de remplacement pour de nouveaux bénéficiaires.
- Profils* Comprenant les informations sur les individus, comme le sexe, la carrière, les salaires individuels, l'espérance de vie, etc.
- Réforme* Comprenant les paramètres des réformes systémiques que l'on désire simuler (toute combinaison de régimes par répartition conventionnels, de cotisations définies entièrement capitalisés ou non capitalisés), y compris : les scénarios de passage d'un système à un autre, les méthodes de paiement des droits acquis, les taux de cotisation, les règles pour la conversion en rente viagère et le paiement de la pension, dans le cadre d'un régime de cotisations définies et taux de remplacement/méthode de calcul des prestations utilisés dans un régime par répartition, l'indexation, etc.

De la façon la plus simplifiée possible, le **système général de calcul** peut être résumé comme suit :

Système général de calcul



PROST suit des groupes d'âge et de sexe à travers les années et génère des projections de population qui, associées aux hypothèses sur le marché du travail, sont utilisées pour prévoir le nombre futur de cotisants et de bénéficiaires. Cela permet ensuite de générer les flux de revenus et de dépenses. Le modèle projette alors les soldes financiers et calcule la dette implicite liée aux retraites. Le taux de cotisation nécessaire et le taux de remplacement viable pour un solde du fonds de retraites égal à 0 sont aussi calculés pour chaque année de la période de simulation. Enfin, PROST donne des résultats concernant les individus – comment un individu cotiserait dans le système et ce qu'il/elle obtiendrait dans le cadre de régimes par répartition, à prestations définies, et à multiples piliers. Cela permet de faire des analyses intra- et intergénérationnelles.

En fonction des caractéristiques du régime des retraites et des données disponibles, l'utilisateur peut choisir la méthode de calcul de certaines variables. En particulier, le nombre des cotisants et des bénéficiaires peut être calculé selon la méthode « réserve » ou « flux ». Dans la méthode « réserve », pour chaque année, la réserve des cotisants/bénéficiaires est calculée en premier et, ensuite, les entrées de fonds (nouveaux cotisants/bénéficiaires) sont dérivées en tant que variations des réserves :

$$\text{entrées de fonds}(a,t,g) = \text{réserve}(a,t,g) - \text{réserve}(a-1,t-1,g) + \text{sorties de fonds}(a,t,g)$$

Dans la méthode « flux », les entrées de fonds sont calculées en premier et, ensuite, les réserves sont dérivées en fonction des réserves de l'année précédente pour chaque groupe d'âge et de sexe, ajustées en fonction de l'entrée de fonds net (entrées de fonds - sorties de fonds) :

$$\text{réserve}(a,t,g) = \text{réserve}(a-1,t-1,g) - \text{sorties de fonds}(a,t,g) + \text{entrées de fonds}(a,t,g)$$

où a = âge, t = année, g = sexe

Comme PROST suit les années de cotisation du service, accumulées par chaque groupe, le nombre calculé de nouveaux retraités – quelle que soit la méthode utilisée – est

ensuite ajustée de façon à ce que la durée totale du service accumulé par le groupe soit égale à la durée totale du service du groupe au moment du départ à la retraite. Après ajustement du nombre de nouveaux retraités, la réserve est recalculée en utilisant la méthode « flux ».

L'utilisateur peut également choisir comment les prestations des nouveaux bénéficiaires sont calculées – grâce à la méthode de calcul des prestations ou bien grâce aux taux de remplacement par âge et par sexe.

Comme on l'a mentionné plus haut, les résultats produits par PROST sont organisés en 5 **modules de résultats**. Chacun des modules comprend un certain nombre de feuilles de calcul Excel et un résumé graphique d'indicateurs-clé des résultats :

Projection de population Comprenant les projections et les pyramides de population, les tables de survie, les variations de l'espérance de vie, les taux de dépendance du régime, etc.

Structure démographique Comprenant les projections de la population active et de l'emploi, les projections des cotisants et des bénéficiaires, la structure démographique du régime des retraites, et les taux de dépendance du système.

Finances du système par répartition à pilier unique Comprenant les tendances macroéconomique, les projections des salaires, les projections des prestations de retraite pour les nouveaux retraités et les personnes déjà à la retraite, les revenus et les dépenses des régimes des retraites, les ajustements à apporter aux taux de cotisation et aux taux de remplacement pour que le solde courant soit 0, et la dette implicite des retraites.

Finances du système à piliers multiples Comprenant les projections des prestations de retraite pour les nouveaux retraités et les personnes déjà à la retraite pour chacun des 3 piliers (régime par répartition conventionnel, régime par répartition virtuel et régime de contributions définies capitalisé), les revenus et les dépenses des piliers tant par répartition que capitalisés, la dette implicite des retraites du régime par répartition après réforme, et les résultats de la réforme (comparaison des projections des prestations et de la situation financière dans le cadre des scénarios du système par répartition à pilier unique et à piliers multiples).

Comptes individuels Comprenant les cotisations sur la durée de vie et les prestations et statistiques sommaires, connexes aux individus, pour un maximum de six individus différents comme spécifiés dans la feuille des « Profils » pour le régime par répartition (réglementaire, avec des taux de cotisation ajustés et des prestations ajustées) et le régime à piliers multiples (pour ceux

qui sont passés au régime à piliers multiples et ceux qui sont demeurés dans le cadre du régime par répartition).

appendice 5: régime des retraites dans le monde

Les régimes qui donnent aux personnes âgées une sécurité financière sont de plus en plus sous tension dans le monde. La plupart des régimes de retraite dans le monde n'atteignent pas leurs objectifs sociaux. Ils créent des distorsions importantes dans le fonctionnement des économies de marché, et ne sont pas viables financièrement, en particulier face à une population qui vieillit.

La plupart des régimes formels de pension vieillesse sont des régimes gérés publiquement⁴⁴, financés par des impôts sur les salaires basés en grande partie sur un système par répartition. Le tableau 1 montre les impôts sur les salaires dans différents pays du monde. Les régimes des retraites peuvent être classés suivant 3 critères : i) comment les prestations sont calculées, et qui pallie les manques, ii) comment les prestations sont financées, et iii) qui gère le système.

Le taux de réforme est plus élevé dans les pays qui sont confrontés aux pires pressions démographiques ; néanmoins de plus en plus de pays mettent en place divers types de réformes. Mais le type de réformes adopté par les pays, dans différentes régions varie de façon importante.

L'Afrique sub-saharienne a entrepris un nombre important de réformes. Plusieurs pays sont passés de fonds de prévoyance à des systèmes par répartition, ou ont mis en place des systèmes par répartition totalement nouveaux.

Au cours des dernières années, la plupart des initiatives de réforme en cours dans la région ont conservé la structure du régime des retraites qui existait déjà. Il n'y a, à notre connaissance, que deux pays seulement, le Nigeria et le Ghana, où une réforme du régime a été sérieusement entreprise. Néanmoins, des réformes paramétriques sont en cours d'application dans quelques rares pays (comme le Kenya, le Sénégal, l'Ouganda, et le Cap Vert). Il s'agit là de changements apportés à la méthode de calcul des prestations pour les fonctionnaires, les travailleurs du secteur privé, ou les deux. Un autre domaine qui connaît des réformes dans la structure existante est la gestion des fonds de retraite. Ici encore, quelques efforts ont été initiés dans le but d'améliorer la transparence et le professionnalisme, mais à ce jour les progrès accomplis sont faibles. Parallèlement, les propositions pour intégrer les fonctionnaires et les travailleurs du secteur privé dans un régime unique sont rares et confrontées à des difficultés politiques. En Zambie, par exemple, les nouveaux fonctionnaires contribuent depuis 2000 au régime qui couvre les travailleurs du privé. C'est également le cas au Cap Vert depuis 2006. Le Ghana a unifié ses régimes il y a plusieurs décennies, mais les fonctionnaires ont récemment fait pression pour revenir sur cette intégration et réintroduire un régime séparé.

Les difficultés d'une réforme systémique, qui permettrait de passer d'un régime non capitalisé à un régime capitalisé et éventuellement d'introduire une gestion privée des actifs, sont tout particulièrement importantes en Afrique sub-saharienne. Les réformateurs doivent faire face à

⁴⁴ Le nombre de régimes de retraite formels gérés par le secteur privé connaît une augmentation. En 1981, seul 1 pays, contre plus de 20 pays aujourd'hui, avait un type de régime des retraites obligatoire géré par le secteur privé.

trois obstacles majeurs : avant tout, si des cotisations sont dirigées vers un nouveau régime capitalisé, le gouvernement doit trouver des ressources pour combler le manque qui en résulte. Comme la plupart des pays dépendent largement de l'aide étrangère pour compléter leur budget, il y a peu de place pour financer la transition, du moins une transition rapide. Deuxièmement, les institutions de prestations publiques existantes ne sont généralement pas préparées pour faire face aux besoins de tenue des dossiers qu'exige un régime subventionné de comptes individuels. Enfin, on ne trouve dans la région que peu des conditions qui permettent de rendre viable un régime subventionné géré par le privé – opportunités d'investissement, institutions chargées de la réglementation solides, et participants potentiels du secteur des prestations privées.

Bref, certains pays dans le monde réforment effectivement leurs régimes de retraite. La plupart mettent en place des réformes pour réduire les coûts financiers de leur régime des retraites existant. Quelques pays jeunes créent de nouveaux systèmes ou bien rendent leur système actuel plus généreux, même s'ils ne prennent peut-être pas toujours en compte les coûts financiers futurs de cette générosité.

L'expérience de la dernière décennie a renforcé le besoin de renoncer à des modèles à pilier unique dans presque tous les cas. Il a été démontré que les systèmes à piliers multiples permettent de mieux gérer les objectifs multiples des régimes de retraite – dont les plus importants sont la réduction de la pauvreté et le lissage des revenus – et de faire face plus efficacement aux risques économiques, politiques, et démographiques auxquels sont confrontés les régimes des retraites. Un système à piliers multiples est bien plus flexible et permet de mieux atteindre les groupes principaux ciblés au sein de la population.

Le régime des retraites à piliers multiples suggéré par la Banque mondiale combine 5 éléments de base : a) un système non contributif ou à « zéro pilier » (sous la forme d'une prestation universelle ou d'une prestation sociale) qui fournit un niveau minimum de protection, b) un système contributif « premier pilier » lié à différents degrés aux revenus et qui a pour but de remplacer une partie du revenu c) un système obligatoire « deuxième pilier » qui est en fait un compte d'épargne individuel, mais qui peut être conçu de différentes manières d) un système non obligatoire « troisième pilier » qui peut prendre diverses formes (individuel, parrainé par l'employeur, prestations définies, cotisations définies) mais dont la nature est avant tout flexible et discrétionnaire et e) des sources informelles intrafamiliales ou intergénérationnelles qui apportent aux personnes âgées un soutien, financier ou non, y compris l'accès à la santé et au logement.

Pour diverses raisons, un système qui comprend le plus possible de ces éléments, en fonction des préférences de chaque pays ainsi que du niveau et de l'incidence du coût des transactions, peut, grâce à la diversification, fournir des rentes de vieillesse d'une façon plus efficace et efficiente.

Le tableau 1 ci-dessous présente les taux de cotisation pour les programmes de sécurité sociale dans un échantillon de pays à travers le monde. Le principal régime des retraites (CNSS) du Niger a un des taux de cotisation les plus faibles au monde, mais, si on considère le taux de cotisation total (y inclus les allocations familiales et les accidents du travail), le taux

est très élevé, en particulier si on le compare à d'autres pays de la région, et aussi compte tenu que le total ne comprend pas les cotisations pour la branche santé. Le tableau 2 présente les taux d'annuité et les indexations pratiquées dans les régimes nationaux et pour les fonctionnaires dans quelques pays de la région. Le tableau 3, enfin, compare les données de différents pays en ce qui concerne l'âge de la retraite dans les régimes des fonctionnaires. L'âge de la retraite dans le FNR nigérien est bas, comparé à des régimes similaires dans la région.

Tableau 1 Appendice 5: Taux de cotisation pour les programmes de sécurité sociale dans un échantillon de pays à travers le monde

	Premier pilier ancien et actuel			Nouveau premier pilier			Second pilier			
	Assuré	Employeur	Total	Assuré	Employeur	Total	Total	Assuré	Employeur	Total
Albania	8	19.1	27.1	-	-	-	-	9.5	30.2	39.7
Algeria	7	10	17	-	-	-	-	9	25	34
Antigua & Barbuda	3	5	8	-	-	-	-	3	5	8
Argentina	11	16	27	-	16	16	7	13	22.7	35.7
Bolivia	-	-	-	-	-	-	12.21	10	11.71	21.71
Bosnia and Herzegovina	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Botswana	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0
Brazil	7.65	20	27.65	-	-	-	-	7.65	20	27.65
Brunei Darussalam	5	5	10	-	-	-	-	5	5	10
Bulgaria	8.05	14.95	23	6.5	12.35	19	4	12.425	23.475	35.9
Burkina Faso	5.5	5.5	10	-	-	-	-	5.5	16	21.5
Congo (Kinshasa)	3.5	3.5	7	-	-	-	-	3.5	9	12.5
Costa Rica	2.5	4.7	7.5	2.5	4.7	7.5	4.25	9	20.5	29.5
Côte d'Ivoire	3.2	4.8	8	-	-	-	-	3.2	12.55	15.75
Croatia	20	0	20	-	-	-	-	20	17.2	37.2
Cuba	0	14	14	-	-	-	-	0	14	14
Cyprus	6.3	6.3	12.6	-	-	-	-	6.3	6.3	12.6
Czech Republic	6.5	21.5	28	-	-	-	-	12.5	37	47.5
Dominica	3	6.75	9.75	-	-	-	-	3	6.75	9.75
Dominican Republic	2.58	6.42	9	-	-	-	9	4.98	12.02	17
Ecuador	9.15	9.15	18.3	-	-	-	-	11.15	10.15	21.3
Egypt	13	17	30	-	-	-	-	14	26	40
El Salvador	7	7	14	-	-	-	13	6.25	14.25	20.5
Equatorial Guinea	4.5	21.5	26	-	-	-	-	4.5	21.5	26
Luxembourg	8	8	16	-	-	-	-	14.05	13.66	27.71
Macedonia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Malawi	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0
Malaysia	11.5	12.5	24	-	-	-	-	11.5	13.75	25.25
Malta	10	10	20	-	-	-	-	10	10	20
Mauritania	1	2	3	-	-	-	-	1	15	16
Mauritius	3	6	9	-	-	-	-	3	6	9
Mexico	1.125	5.15	6.275	0.63	1.75	2.5	6.5	1.375	6.85	8.225
Micronesia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Moldova	3	26	29	-	-	-	-	3	26	29
Morocco	3.96	7.93	11.89	-	-	-	-	4.29	16.1	20.39
Myanmar	0	0	0	-	-	-	-	1.5	2.5	4
Nepal	10	10	20	-	-	-	-	10	10	20
Netherlands	19.15	6.38	25.53	-	-	-	-	37.45	16.33	53.78
New Zealand	0	0	0	-	-	-	-	0	0	0
Nicaragua	4	6	10	-	-	-	-	10.25	24	34.25
Niger	1.6	2.4	4	-	-	-	-	1.6	15.4	17
Nigeria	7.5	7.5	15	-	-	-	-	7.5	7.5	15
Norway	7.8	14.1	21.9	-	-	-	-	7.8	14.1	21.9
Oman	5	8	13	-	-	-	-	5	9	14
Pakistan	-	5	5	-	-	-	-	-	12	12
Panama	6.75	2.75	9.5	-	-	-	-	7.25	10.75	18
Papua New Guinea	5	7	12	-	-	-	-	5	7	12
Paraguay	9	14	23	-	-	-	-	9	14	23
Peru	-	-	13	-	-	-	12.74	8	9	17
Philippines	3.33	6.07	9.4	-	-	-	-	4.58	8.32	12.9
Poland	16.2	16.2	32.52	8.96	16.26	25.22	7.3	27.21	19.68	46.89
Polynesia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Portugal	11	23.75	34.75	-	-	-	-	11	23.75	34.75
Romania	9.5	20.5	30	-	-	-	-	17.5	33.25	50.75
Russian Federation	0	20	20	-	-	-	-	0	26.2	26.2
Rwanda	3	3	6	-	-	-	-	3	5	8
Saint Kitts and Nevis	5	5	10	-	-	-	-	5	6	11
Saint Lucia	5	5	10	-	-	-	-	5	5	10
Saint Vincent & the Grenadines	2.5	3.5	6	-	-	-	-	2.5	4	6.5
Uganda	5	10	15	-	-	-	-	5	10	15
Ukraine	3	32.3	35.3	-	-	-	-	3.75	36.7	40.45
United Kingdom	11	12.8	23.8	-	-	-	-	11	12.8	23.8
United States of America	6.2	6.2	12.4	-	-	-	-	7.65	8.45	16.1
Uruguay	15	12.5	27.5	-	-	27.5	15	18	17.5	35.5
Uzbekistan	2.5	33	35.5	-	-	-	-	2.5	36	38.5
Vanuatu	4	6	10	-	-	-	-	4	6	10
Venezuela	1.93	4.82	6.75	-	-	-	-	4.22	9.98	14.2
Viet Nam	5	10	15	-	-	-	-	6	17	23
Yemen	6	13	19	-	-	-	-	6	17	23

Source : Hinz et Pallares-Miralles (2008)

Tableau 2 Appendice 5: Taux d'annuité et indexation pour certains régimes de retraite nationaux⁴⁵

	Fonction publique		Régime national	
	Taux d'annuité (%)	Indexation	Taux d'annuité (%)	Indexation
Niger	2,0	Discrétionnaire	1,33	Pas d'indexation
Bénin	2,0	Discrétionnaire	1,71	Discrétionnaire
Botswana	Cotisations définies		Non contributive	
Burkina Faso	2,0	Sur les prix	1,33	Sur les prix
Burundi	1,67	Discrétionnaire	2,0	Discrétionnaire
Cap Vert	2,9	Sur les salaires	2,0	Discrétionnaire
Cote d'Ivoire	2,0	Discrétionnaire	1,7	Sur les salaires
Gabon	2,0	Discrétionnaire	1,57	Discrétionnaire
Ghana a/	2,5 (jusqu'à 20 ans, 1,5 après)	Discrétionnaire	2,5 (jusqu'à 20 ans, 1,5 après)	Discrétionnaire
Kenya	2,5	Discrétionnaire	Fonds de prévoyance	
Madagascar	2,0	Discrétionnaire	2,0	Discrétionnaire
Mali	2,0	Discrétionnaire	1,67	Sur les prix
Île Maurice	2,0	Sur les salaires		Discrétionnaire
Sénégal	2,0	Discrétionnaire	1,0	Discrétionnaire
Sierra Leone	2,0	Discrétionnaire	2,0	Discrétionnaire
a/ Tanzanie	2,22	Discrétionnaire	2,0 (jusqu'à 15 ans, 1,5 après)	Discrétionnaire
Togo	2,0	Sur les salaires	1,33	Sur les prix
Ouganda	2,4	Discrétionnaire	Fonds de prévoyance	
Zambie a/	1,8	Discrétionnaire	1,8	Discrétionnaire

a/ Les régimes de la fonction publique et national ont fusionné pour les travailleurs qui commencent à travailler après une date donnée.

Sources : Palacios et Whitehouse, *Civil-service Pension Schemes around the World*, 2006; et calculs des auteurs.

45 À partir de 2004 sauf pour l'Ouganda, la Tanzanie, le Sierra Leone, et le Ghana pour lesquels la première année est 2006.

Tableau 3 Appendice 5: Âges et années de service exigés pour certains régimes de retraite africains dans la fonction publique

	Âge minimum de la retraite	Âge normal de la retraite	Nombre minimum d'années de service
Niger		55	
Burkina Faso	53	60	
Cap Vert		60	
Côte d'Ivoire		55/60	
Éthiopie		55	10
Gambie	45	60	10
Ghana a/	55	60	20
Kenya	50	55	10
Malawi	45 (avec 20 ans de service)	55	10
Île Maurice		60	15
			30 (pour les prestations intégrales)
Sénégal		60	
Sierra Leone a/	55	60	15
Afrique du Sud	50	65	
Tanzanie		60	15
Togo		55	15
Ouganda	45 (avec 20 ans de service)	60	10
Zambie a/	50	55	10

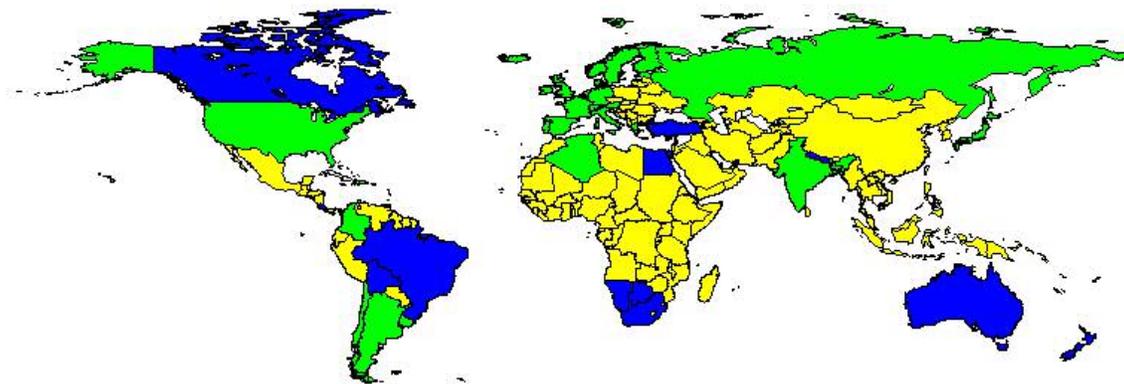
a/ Les régimes de la fonction publique et national ont fusionné pour les travailleurs qui commencent à travailler après une date donnée.

Sources : Palacios et Whitehouse, *Civil-service Pension Schemes around the World* et estimations des auteurs.

Des versements en liquide aux personnes âgées, qui n'ont pas ou n'ont que peu cotisé ou travaillé, existent dans de nombreux pays pour que ces personnes aient un revenu. Il est utile de pouvoir comparer l'importance relative des prestations sociales entre les pays. La partie du PIB destinée aux dépenses pour les prestations sociales pourrait être un bon indicateur si tous les pays en étaient au même stade dans leur transition démographique. Néanmoins, étant donné que la proportion de personnes âgées varie d'un pays à l'autre, un indicateur plus pertinent est celui qui prend en compte les niveaux de couverture ainsi que les prestations sous la forme d'un index (comme on le voit dans la carte de l'Appendix 5) : $(SPB / POP_{65+}) * (SPLEV / YCAP)$, où le premier terme est le nombre de bénéficiaires des prestations sociales, divisé par la population de plus de 65 ans dans le pays, et le second terme est le niveau des prestations en tant que fraction du revenu par personne. L'index est le produit des 2 termes, et aurait 1 pour valeur si toutes les personnes âgées étaient couvertes et recevaient une prestation équivalente au revenu par personne du pays en question. La carte ci-dessous

illustre les prestations sociales dans le monde en fonction de cet index. Le tableau 4 présente des informations détaillées pour les quelques pays dont les prestations sociales ont l'impact le plus important.

Carte Appendice 5: Prestations sociales dans le monde



Index d'impact : nombre de bénéficiaires (pourcentage de la population de plus de 65 ans), multiplié par les prestations (pourcentage du revenu par personne) (« Tous les autres pays » sont les pays qui n'offrent pas de prestations sociales, ou pour lesquels l'information n'est pas disponible)

- 0,001 à 0,021
- 0,021 à 0,300
- tous les autres pays

Source : Palacios et Sluchynskyy, 2006

Une étude relativement récente au sujet du vieillissement et de la pauvreté en Afrique (Kakwani, et Subbarao, 2005) a conclu que, quand on les définit en fonction de la structure des ménages, les personnes âgées seules, les personnes âgées avec enfants, et les personnes âgées qui sont chefs de familles, sont plus pauvres que les autres dans la majeure partie de l'échantillon de pays étudiés. Ces conclusions suggèrent que même ceux vivant dans les pays où certaines catégories de personnes âgées ont un risque plus grand d'être pauvres, la possibilité d'un système universel de prestations sociales pour toutes les personnes âgées est faible, tant sur le plan de l'assistance sociale, qu'en considération de la faisabilité budgétaire du financement. Une prestation sociale universelle pour tous les plus de 65 ans dans un pays tout à fait représentatif de la région coûterait environ 2% du PIB, soit un niveau comparable ou supérieur aux dépenses actuellement consacrées à la santé. Faire passer l'âge minimum à 70 ou 75 ans pourrait réduire les coûts, mais alors, peu nombreux seraient ceux qui auraient droit aux prestations, et ces prestations n'auraient qu'un impact limité sur la réduction de la pauvreté au niveau national. La même étude a néanmoins conclu qu'il y a, dans tous les pays, des raisons de soutenir une prestation sociale non contributive pour certaines personnes âgées (limitant la prestation aux pauvres parmi les personnes âgées).

Le filet de sécurité traditionnel de la famille étendue est croissant, devenant de moins en moins efficace pour les personnes âgées. En fait, certaines personnes âgées sont devenues les membres de la famille aux revenus les plus importants et/ou les personnes qui s'occupent des petits-enfants, parce que les adultes d'âge mûr sont morts (ou malades ou mourants) ou ont émigré. Néanmoins, les conséquences sur l'économie et sur l'aide sociale du fardeau de plus en plus lourd, qui pèse sur les personnes âgées dans les pays sub-sahariens, n'ont pas été analysées systématiquement sous l'aspect du rôle à jouer par des instruments de protection sociale appropriés. Une telle analyse serait nécessaire.

Tableau 4 Appendice 5: Pensions sociales dans le monde

	Année des données	PIB par tête, en dollars US	Âge d'admissibilité H/F	Bénéficiaires (% de la pop de + de 65 ans)	Admissibilité ou revenu de remplacement apparenté	Taux de récupération	Autres conditions	Prestation mensuelle moyenne, en dollars US	Prestation en % du PIB par tête)
Pays à revenus élevés									
Danemark (pension non contributive)	2006	51.000	65	100%	Oui	31% (E)	Prestations intégrales si 40 ans de résidence	822	19%
Danemark (pension universelle supplémentaire)	2006	51.000	65	S.O.	Oui	ND (I)		828	19%
États-Unis (Supplément pour sécurisation du revenu)	2006	44.200	65	5%	Oui	50% et 100%		603	16%
Suède	2006	42.500	65	S.O.	Oui	100%	Prestations intégrales si 40 ans de résidence	958	27%
Royaume-Uni (pension de vieillesse supplémentaire)	2006	38.900	80	s.o.	oui	100%	10 ans de résidence. Prestation de l'état limitée.	372	11%
Australie	2006	37.400	65/63	75%	Oui	40%	10 ans de résidence et évaluation des actifs	757	24%
Nouvelle-Zélande	2006	25.200	65	93%	non	-	10 ans de résidence.	672	32%
Pays à revenus intermédiaires supérieurs									
Chili (Pension minimum garantie)	2005	7.300	65/60	5%	Oui	ND (I)	Fonds AFP réduits. 240 mois de cotisations. Prestations plus élevées pour les personnes âgées	155	29%
Chili (pension d'assistance sociale)	2005	7.300	65	13%	Oui	ND	Pas d'autres pensions. Revenus limités. Quotas de participation	78	14%
Afrique du Sud	2006	5.400	65/60	100%	Oui	ND.	Ressortissants résidents, et évaluation des actifs	119	32%
Botswana	2003	4.700	65	86%	Non	Nul	Ressortissants résidents.	31	8%

Île Maurice	2003	4.300	60	Plus de 100%	Non	Nul	12 ans de résidence. Prestations plus élevées pour les personnes âgées	61	17%
Fédération russe	2004	4.100	65/60	9%	oui	nul	Non admissible pour la pension du travail et non utilisé	23	7%
Pays à revenus intermédiaires inférieurs									
Brésil (prestation vieillesse rurale)	2003	3.000	60/55	40%	Oui	s.o.	Pas d'accès à d'autres prestations publiques	80	33%
Brésil (assistance vieillesse)	2003	3.000	67	7%	Oui	s.o.	Pas de revenus. Revenu familial limité	80	33%
Iran	2003	2.100	60	32%	Oui	s.o.	Résidence rurale. Revenu familial limité	9	5%
Namibie	2001	1.700	60	Plus de 100%	Non	Nul	Ressortissant résident	23	16%
Kosovo	2006	1400	65	100%	Non	Nul	5 ans de résidence	51	44%
Égypte (régime des travailleurs occasionnels)	2004	1.100	65	18%	Non	Nul	120 mois de cotisation forfaitaire	12	13%
Bolivie	2004	970	65	100%	Non	Nul	Ressortissant résident	19	23%
Pays à faibles revenus									
Inde	2006	820	65	14%	Oui	Nul	Moyens limités. Quotas de participation	4	7%
Bangladesh	2006	430	57	30%	Oui	Nul	Moyens limités. Quotas de participation	3	7%
Népal (prestation vieillesse)	2006	290	75	21%	Non	Nul	Ressortissant résident	3	14%
Népal (allocations pour les veuves)	2006	290	-/60	25%	Oui	Nul	Moyens limités	2	8%

