

Le régime de retraite au Niger : quelles réalités pour quels défis ?

Monday 01 avril 2013

Par Soufianou Moussa

On peut sans nul doute classer les Nations en fonction du soutien et protection institutionnels

qu'elles offrent à leurs couches sociales les plus vulnérables dont notamment les plus jeunes et les

plus âgées du fait de leur incapacité biologique. S'agissant des personnes âgées, deux modèles

majeurs de distribution de la richesse nationale à leur profit sont observés dans le monde : des

modèles de type retraite (par répartition ou par capitalisation) réservés aux anciens actifs et des

modèles non contributifs s'adressant, a priori sur la base d'une condition de revenu, à un grand

nombre de seniors.

Dans les pays en développement, le modèle non contributif est essentiellement observé en Amérique Latine. En Afrique subsaharienne, seul l'Afrique du Sud a mis en place un programme d'aide généralisé aux personnes âgées ; ce programme étant exceptionnel de part le volume de l'aide qu'il accorde et du fait qu'il touche pratiquement toutes les personnes âgées vulnérables.

Ainsi, le modèle de retraite contributif, dont le fonctionnement est de type « les cotisations des travailleurs actuels servent à payer les pensions aux retraités actuels », est le plus observé dans les pays en développement (PED). Mais, dans la plupart de ces pays, ce système souffre en général d'un grand problème en raison du faible taux d'affiliation. Par exemple au début des années 2000, seuls 5% de la population en âge de travailler dans la grande majorité des pays d'Afrique subsaharienne

et 30% dans la plupart des pays d'Amérique latine est affiliée au régime de retraite.

Au Niger, comme dans la très grande majorité des pays d'Afrique au Sud du Sahara, la prise en charge institutionnelle des personnes âgées se fait uniquement à travers le système de retraite de type contributif.

Nous nous proposons ici d'analyser les principaux traits du système de retraite du Niger à travers son organisation et ses prestations afin de dégager ses principales limites et proposer des pistes de solutions.

Les données qui ont servi aux analyses quantitatives sont essentiellement issues de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) . Quant aux analyses qualitatives, elles résultent d'entretiens réalisés avec des retraités rencontrés à Niamey en 2009 et des responsables du système de retraite. Les données structurelles et réglementaires sont issues de la base de données en ligne de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS).

Le système de retraite nigérien, qui ne s'adresse qu'aux travailleurs du secteur formel, est constitué de deux composantes indépendantes l'une de l'autre. D'un côté, on retrouve le Fond National de Retraite (FNR) où sont systématiquement affiliés les fonctionnaires (salariés permanents de l'Etat) ; et de l'autre, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) qui s'adresse aux salariés du secteur privé formel, du parapublic et aux agents de l'Etat non fonctionnaires (contractuels). Le système ne concerne pas les travailleurs indépendants mais une affiliation volontaire est possible pour les travailleurs ayant été affiliés au régime obligatoire pendant au moins six mois consécutifs.

On peut dans l'ensemble distinguer trois grandes variables qui déterminent la viabilité financière de tout régime de retraite de type contributif : l'âge légal de départ à la retraite, le montant des prestations et le taux de cotisation. Au Niger, depuis la « nationalisation » du régime de retraite colonial en 1961 (soit un an après l'indépendance en 1960), les changements connus par ces paramètres sont assez mineurs. C'est essentiellement l'âge légal de départ qui a connu des changements plus ou moins notables (en 1998, 2001 et en 2007). Le montant de la pension (en ce qui concerne notamment le minimum), qui devrait être indexé au coût de la vie, il n'a connu que de faibles revalorisations dont l'une des plus importantes date de 2008 (nous y reviendrons). Quant à l'assiette de prélèvement, au regard de son impact direct sur les entreprises (augmentation du coût du travail), est restée quasiment constante. .

Le départ à la « retraite anticipée » est possible soit en cas d'incapacité permanente constatée par un médecin et validée par le Ministère du travail soit à la demande du fonctionnaire (dans ce cas, il s'agit d'un départ volontaire).

1. Les prestations du régime des retraites

Le régime de retraite nigérien offre trois types de droits aux retraités : une indemnité de vieillesse,

une pension de vieillesse et une allocation familiale.

Pour bénéficier complètement de l'ensemble de ces prestations, en plus du critère d'atteinte de l'âge légal de départ à la retraite (sauf départ anticipé par invalidité), il faut avoir au moins 20 ans d'affiliation avec au moins 60 mois de cotisation au cours des 10 dernières années. De même, pour l'ouverture des droits, le retraité doit cesser toute activité rémunérée.

Théoriquement, la pension de vieillesse est revalorisée en fonction de l'inflation et du salaire minimum légal dans la limite des ressources financières des structures qui gèrent les retraites.

Il faut noter qu'en cas de départ à la retraite volontaire, le bénéfice de la pension est soumis à une cotisation pendant au moins quinze ans.

1.1. L'indemnité de vieillesse

L'indemnité de vieillesse correspond à un mois du salaire moyen plafonné (à 250 000 FCFA) de l'assuré au cours des trois ou cinq dernières années selon le cas le plus favorable. Elle est versée au début de la retraite et en une seule fois.

1.2. La pension de vieillesse

Le mode de calcul de la pension de vieillesse varie selon que le retraité relève du FNR ou de la CNSS.

Le système de retraite du secteur public est un système à points. Le nombre de points acquis par un fonctionnaire dépend du nombre de mois qu'il a cotisé (un minimum de 180 mois d'immatriculation avec 60 mois de cotisations au cours des 10 dernières années est requis pour bénéficier de la pension complète) et du dernier grade occupé par le fonctionnaire (donc le nombre de points dépend du dernier salaire).

Les grades le plus élevé et le plus bas de la fonction publique correspondent respectivement à 600 et 100 points. En 2009, la valeur monétaire du point indiciaire était de 4180 FCFA / an. Ainsi, le montant annuel de la pension pleine est de 2 508 000 FCFA (soit 209 000 FCFA/mois) pour les plus hauts cadres de la fonction publique ; contre 418 000 FCFA / an (soit 34 833 FCFA/mois) pour les retraités ayant quitté la fonction publique avec le grade le plus bas.

Pour les retraités du secteur privé formel (affiliés à la CNSS), le montant de la pension de vieillesse est fonction du dernier salaire et du nombre de mois de cotisation de l'employé. La pension pleine correspond à 20% du salaire moyen plafonné de l'assuré au cours des trois ou cinq dernières années selon le cas le plus favorable.

Par ailleurs, le montant de base de la pension est majoré de 1,33% pour chaque période de douze mois de cotisation au-delà de 180 mois cotisés. Enfin, la pension ne doit pas être supérieure à 80% du salaire retenu dans son calcul ni être en deçà de 60% du salaire minimum.

Il faut noter qu'aussi bien au FNR qu'à la CNSS, la pension est versée trimestriellement. Toutefois, en cas d'approche d'occasion nécessitant des dépenses (les fêtes religieuses par exemple), le paiement est généralement avancé. En outre, le FNR apporte un appui non négligeable aux retraités qu'il gère en accordant des avances sur leurs pensions aux retraités faisant face à des difficultés particulières. Ces crédits sont accordés sur demande des intéressés au cas par cas et seulement à l'approche de l'échéance du paiement de la pension.

1.3. L'allocation familiale

Les retraités bénéficient d'une allocation familiale de 2 500 FCFA par mois par enfant de moins de 20

ans, scolarisés et dans la limite de six enfants.

2. Etat des lieux

S'agissant de la couverture, les données du recensement de la population de 2001 (dernières données exhaustives disponibles) montrent que le nombre de retraités est d'environ 14 000 personnes. Cela correspond à 2,8% de personnes âgées de 60 ans ou plus .

D'après les données consolidées de la CNSS, en fin 2006, cet organisme gère 7 120 personnes dont 493 (6,9%) étaient des femmes.

Système privé et public: prestations modestes.

Dans le secteur public, les pensions maximale et minimale que nous avons vues plus haut correspondent respectivement à 17 et 3 fois le seuil de pauvreté en milieu urbain en 2007 (et 24 et 4 fois le seuil de pauvreté en milieu rural)

Dans le calcul du montant de la pension, en plus des règles que nous avons présentées auparavant, le gouvernement a décidé de revaloriser en mai 2008 (disposition qui devrait entrer en vigueur à partir de janvier 2009), les montants de la pension trimestrielle de la manière suivante :

- Pension ramenée à 51 300 FCFA pour tous les retraités qui perçoivent moins que ce montant ;
- Pour ceux qui ont une pension supérieure ou égale à 51 300 FCFA, elle sera augmentée de 10%.

Les données de la CNSS montrent que le montant trimestriel moyen de la pension est de 78 375

FCFA (tableau 1). La plus petite et la plus grande pensions s'élèvent respectivement à 2 100 et 693

110 FCFA soit un rapport de 1/300.

On remarque aussi que la pension mensuelle moyenne (26 125 FCFA) est légèrement inférieure au salaire minimum (28 847 FCFA). De même, la moitié des retraités perçoit moins de 16 400 FCFA par mois (moins de 49 200 FCFA par trimestre) correspondant à 57% du salaire minimum à la même période.

En outre, les pensions moyenne et médiane sont respectivement 2,17 et 1,36 fois supérieur au seuil de pauvreté en milieu urbain en 2007. Par rapport au seuil de pauvreté en milieu rural, les ratios

sont respectivement de 2,96 et 1,86.

Ces valeurs globales cachent d'énormes disparités entre les sexes des retraités. En effet, comme présenté au tableau 1, la pension trimestrielle moyenne des femmes (95 919,75 FCFA) est supérieure à celle observée chez les hommes (77 070 FCFA).

On peut expliquer cette supériorité de la pension des femmes par rapport aux hommes par le fait qu'on ne retrouve des salariés qui sont partis en retraite anticipée que chez les hommes (0,1% chez les hommes contre aucun chez les femmes) sachant que dans l'ensemble, une pension anticipée est inférieure à une pension « normale ». En outre, cette situation peut être due au fait que les femmes sont plus présentes dans des postes à haute qualification ; ce qui suppose qu'elles ont des salaires plus élevés et au final des pensions élevées.

Mais, il ne s'agit là que d'une explication partielle dans la mesure où même au niveau des retraités touchant une pension « normale », on observe la différence entre les deux moyennes (avec des fortes inégalités au niveau de chaque sexe) comme illustré au tableau 2. On note à ce sujet qu'en moyenne, les femmes ont une pension « normale » supérieure à celle des hommes de 19 310 FCFA.

Tableau 1: Montant trimestriel des pensions (toute catégorie confondue) par sexe

		Hommes		Femmes
Moyenne		77 070,29	95 919,75	78 375,46
Minimum		2 100,00	8 550,00	2 100,00
Maximum		693 110,00	420 000,00	693 110,00
Quartiles	25	34 200,00	34 500,00	34 200,00
	50	48 900,00	56 100,00	49 200,00
	75	87 300,00	99 900,00	87 900,00

Source : Nos calculs à partir des données CNSS 2009

Tableau 2: Montant trimestriel des pensions « normale » en fonction du sexe

Sexe N Moyenne Ecart-type

Femme 489 96359,59 92533,437

Homme 6597 77048,91 67640,815

En résumé, pour la plupart des retraités, le montant des pensions reste très modeste. Par exemple, le montant mensuel de la pension « ne permet même pas d'acheter un sac de mil » nous a confié le Président de l'Association des retraités du Niger.

Système public : une organisation bureaucratique. A la prise du décret ministériel portant

départ à la retraite d'un fonctionnaire, la constitution du dossier de retraite peut se révéler complexe et longue. Le nouveau retraité commence par déposer un dossier de départ à la retraite au niveau de son ministère de tutelle (et éventuellement à tous les ministères pour lequel il a servi). Ce dernier le transmettra au Ministère de la fonction publique qui le transférera ensuite au Ministère de l'économie et des finances qui calculera le montant de la pension et établira le « livret de retrait » au retraité. La procédure est longue et elle dure entre six mois et un an du fait du manque de préparation des fonctionnaires et cela est encore plus difficile pour les fonctionnaires les moins gradés ou résidant loin de Niamey.

Par ailleurs, en termes de bureaucratie, il faut noter que le FNR (relevant du Ministère des Finances) est administrativement une combinaison de deux services : une cellule relevant de la tutelle de la Direction du Budget chargé de recueillir les dossiers, de calculer et de fixer les droits des retraités ; et une autre relevant du Trésor public chargée du paiement des droits aux retraités. Cela a des conséquences non négligeables sur la vie et les finances des retraités car en pratique, chaque retraité doit déposer son livret de retraite un mois environ à l'avance au bureau du FNR dont il relève afin d'être programmé pour un paiement (éventuel) le mois prochain au niveau du second service constituant le FNR.

Système public : un financement aléatoire. Le FNR est financé essentiellement à travers une dotation budgétaire (appelée « subvention d'équilibre ») qui elle-même est sujette à l'état des finances au niveau du Trésor. Du fait de cette situation, certains retraités ne perçoivent pas leur pension assez régulièrement. Par exemple, lors d'une de nos visites au centre de paiement de Niamey en 2009, certains retraités sont retournés chez eux (parfois loin de Niamey et après avoir dépensé le peu qu'ils avaient dans le transport) « bredouilles » car l'enveloppe à distribuer ce jour là était épuisée.

Système public et privé : Absence de décentralisation des centres de paiement et de gestion. Au mieux, les centres de paiement se trouvent au niveau départemental. Pour un nombre non négligeable de retraité, se déplacer jusqu'à ce chef lieu administratif peut-être pénible (âge) et/ou coûteux (éloignement géographique). C'est pourquoi, il urge de procéder à une décentralisation complète du système. En termes plus clairs, des dispositions doivent être prises pour que le paiement de la pension et autres droits ainsi que le suivi des dossiers se fassent au niveau des Communes. A ce sujet, l'informatisation complète du système permettra de suivre chaque dossier sans que le retraité n'ait à faire de longs déplacements (qui peuvent le conduire jusqu'à Niamey pour certaines opérations).

Système public : Absence de système de gestion de l'information. Malgré la tenue de plusieurs recensements, il est étonnant de constater qu'en 2009 (date de notre rencontre avec les responsables du FNR), personne ne connaît le nombre exact de retraités du Niger. Aucune base de données consolidées n'est disponible encore moins un système d'information moderne. En 2010, il y a eu un recensement avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre d'une réforme complète du système de retraite nigérien dont les données tardent encore à être publiées.

Système privé (et public) : Retard dans le début de versement des droits chez les femmes. Les données de la CNSS (secteur privé ou parapublic), en prenant en compte uniquement les retraités bénéficiant d'une pension vieillesse normale, montrent qu'un peu plus d'une femme retraitée sur cinq (21,9 %) a perçu sa première pension à un âge compris entre 55 et 58 ans. La grande majorité (68,6%) des femmes retraitées a perçu sa première pension entre 59 et 62 ans.

Chez les hommes, quatre retraités sur cinq (80,2%) ont commencé à percevoir la pension vieillesse entre 59 et 61 ans.

En moyenne, les femmes bénéficient de la pension bien plus tard qu'à l'âge légal (58,95 ans au lieu de 55 ans) alors que chez les hommes, le premier paiement de la pension intervient en moyenne dans un délai très proche de leur âge légal de départ à la retraite (60,37 ans contre 60 ans). En

d'autres termes, par rapport à leurs âges légaux respectifs de départ à la retraite, alors que les hommes peuvent espérer voir leur pension prendre effet quatre mois plus tard, les femmes retraitées attendront quarante et sept mois.

Certains retraités (0,7%) n'ont vu leur retraite prendre effet (paiement de la pension) que 10 ans après l'âge légal de départ à la retraite (si on considère que cet âge est égale à 60 ans ; ce qui est le niveau d'âge le plus élevé). C'est ainsi que l'homme et la femme qui ont bénéficié le plus tardivement de leurs pensions avaient respectivement 86 et 73 ans lorsque leur première pension leur a été versée.

3. Défis

Il convient de simplifier le processus de constitution du dossier (procédure conduisant à l'obtention du livret) dans le secteur public d'autant que ce processus est à reprendre en grande partie quand le nombre de feuillets contenu dans le chéquier est épuisé. Le système mis en place dans le secteur privé peut-être appliqué sans grande difficulté. Il consiste notamment à produire le livret de retraite le plus tôt après l'embauche et à y inscrire régulièrement des informations sur la carrière/droits du fonctionnaire. La gestion du système pourrait être confiée au FNR (en collaboration avec le Ministère de la fonction publique).

En termes de gestion, d'une manière générale, il faut mettre en place un système d'information fiable au niveau du FNR. Il est inconcevable qu'aucune base de données régulièrement actualisée ne soit disponible. Un meilleur suivi de la carrière des agents de l'Etat dès l'embauche avec la mise en place d'un système de gestion de l'information sur le parcours des fonctionnaires. Ce système devra être accessible aux différentes parties prenantes à savoir le Ministère des finances (le FNR), le Ministère de la fonction publique et les retraités.

En plus d'une décentralisation du paiement des droits, des campagnes de sensibilisation des retraités sur leurs droits doivent être menées notamment en milieu rural et à destination des fonctionnaires peu qualifiés. Pour illustrer l'importance de cette sensibilisation, il faut noter que les anciens agents du Ministère de la Santé disposent d'un service de prise en charge partielle de leurs dépenses de santé dans les établissements publics. Cependant, en grande partie du fait qu'il n'est guère connu d'une part et de la modestie de son budget d'autre part, le service est peu sollicité par les bénéficiaires potentiels. Il faut ainsi renforcer les capacités de ce service tout en le faisant connaître davantage.

En ce qui concerne le montant des pensions, actualiser assez souvent le montant des pensions et procéder à des revalorisations consistantes est capital. Sans cela, l'utilité de la pension s'effritera en raison de la baisse du pouvoir d'achat de celle-ci.

A défaut d'augmenter le montant des pensions, il peut être envisagé d'autoriser les retraités à travailler dans le secteur privé. Ou encore, la clause de cessation de travail peut être retirée contre une baisse étudiée de la pension pour les retraités qui le désirent.

Et d'une manière générale, il faut juste reformer le marché du travail avec en perspective le fait de rendre le système de retraite plus efficace (un équilibre entre les prestations offertes et la soutenabilité financière).

Conclusion

Deux éléments majeurs caractérisent l'état actuel du système de retraite nigérien : le système ne couvre qu'un nombre limité de personnes âgées et ses prestations sont dans l'ensemble dérisoires.

Ces deux réalités tirent leur cause du fait que le niveau d'affiliation au régime de retraite est très faible. En effet, seul les travailleurs du secteur formel (public, parapublic et privé) peuvent cotiser et

ainsi prétendre à une retraite plus tard. L'essentiel de l'économie étant informelle et le manque de déclaration systématique par le secteur privé formel, la plus grande partie des travailleurs se trouvent exclus du système. Or, le système doit profiter du « bonus démographique » associé au fait que la proportion des personnes en âge de travailler est très importante d'une part et celle des personnes âgées très faible. Autrement dit, des actions doivent être menées afin de « formaliser » le secteur informel pour tirer le maximum de ressources possibles.

Sur un autre plan, le manque d'intérêt des autorités dans la mise en place de politiques sociales réelles en faveur des aînés réside, outre le fait que ces derniers ne sont pas démographiquement nombreux donc peu importants en termes de voix lors des élections, dans la considération d'un postulat relatif au soutien social naturel que les seniors reçoivent dans la société nigérienne. Mais, comme le montrent bon nombres d'études, les relations sociales et intergénérationnelles (sous forme notamment de soutien financier et matériel) en Afrique subsaharienne sont en train de s'effriter considérablement en raison essentiellement de la crise économique. Par ailleurs, on ne peut pas se satisfaire d'une prise en charge familiale inefficace (qui ne permet pas aux personnes âgées de vivre convenablement). L'idée est de mettre en place une solution qui permettra aux personnes âgées de disposer d'un revenu en complément de toutes les formes de soutien, fort important, qu'elles reçoivent de leurs familles.

En ce qui concerne l'évolution à court terme du système de retraite nigérien, la création de la « CARENI » qui se traduira par la fusion du régime public et privé avec l'appui de la Banque mondiale tarde à voir le jour. La mise en place de cette Caisse devra permettre, entre autres, au système de retrouver des financements fiables à travers une participation non aléatoire de l'Etat (et non contrainte par les ressources disponibles au Trésor public) d'une part et une grande marge de manœuvre dans la gestion de ses ressources financières.

Commentaires

- [Économie et développement](#)
- [Administration](#)
- [Affaires publiques](#)
- [Économie](#)
- [Finance](#)
- [Contenu CDC](#)

URL source (Obtenu le 25/04/2024):

<https://www.cridecigogne.org/content/regime-retraite-au-niger-queelles-realites-pour-queles-defis>