

OPINION

redaction.union@sonapresse.com

De la méthode avant toute chose... pistes de réflexion pour la réforme de la CNSS

Par Augustin EMANE *

La crise de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) a connu de nouveaux développements lors du Conseil des ministres du 8 juin dernier, avec l'annonce de l'institution d'une administration provisoire de la CNSS, d'une part, et la mise en place d'un comité de surveillance et de contrôle des organismes de protection sociale, d'autre part. L'administration provisoire est chargée " d'assurer l'administration, la gestion et la réforme de la CNSS sur une période de 12 mois ". Sans nier l'importance des questions d'administration et de gestion de la CNSS, nous avons choisi de nous concentrer uniquement sur la réforme. Celle-ci s'entend comme une des réponses apportées à la crise qui paraît plus profonde qu'on ne l'imaginait, générant une double inquiétude touchant à la fois à l'emploi des salariés de la CNSS et aux pensions des retraités.

La première hantise mériterait une publication avec son lot de problématiques qui ne sont pas que juridiques, mais relèvent également de la gestion des ressources humaines au sein de la CNSS. Mais, vu que nous avons déjà commencé à traiter du second spectre, la logique nous commande, du fait de sa complexité manifeste, de continuer à le faire, surtout au moment où le chantier de la réforme est lancé.

S'agissant d'un débat concernant tous les Gabonais, il est utile d'apporter à ceux-ci, le plus grand éclairage sur des questions qui peuvent paraître difficiles à appréhender pour le citoyen lambda. En s'en tenant à ce qui se dit et s'écrit sur la CNSS, pour que celle-ci retrouve son lustre d'antan, deux types de mesures seraient à prendre. Primo : nommer des dirigeants intègres ayant le sens de l'intérêt général, vu que dans l'entendement commun, la responsabilité de la débâcle de la Caisse incombe à ses managers successifs. Secundo : que l'État solde sa dette à l'égard de la CNSS puisqu'il serait le plus grand débiteur de celle-ci. Surabondamment, il est demandé

au même État de cesser de s'immiscer dans la gestion de la Caisse. Plutôt que de dissenter sans fin sur ces solutions, notre choix est de reprendre la démarche adoptée dans des pays ayant mené une entreprise similaire. En Europe ou en Amérique latine, qui sont les parties du monde qui ont le plus connu des réformes des retraites au cours des 40 dernières années, il s'est toujours d'abord agi de partir du cadre institutionnel. Ensuite, il y a lieu de penser les différentes options pour concevoir un système pérenne de retraites. C'est ce qui permet enfin d'aboutir au type de régime que l'on va choisir. Ce n'est que dans un deuxième temps qu'il faudra s'attaquer aux défis institutionnels qui sont de natures diverses.

Déterminer le cadre institutionnel. C'est une lapalissade de rappeler qu'une réforme est toujours menée dans un cadre, celui-ci renvoyant à plusieurs dimensions. Ici, les dimensions suivantes seraient identifiées :

Une dimension juridico-normative. Elle renvoie à tous les textes participant au fonctionnement de la sécurité sociale en général et de la CNSS en particulier. On peut citer, entre autres : les traités internationaux, les lois (Code de la sécurité sociale, Code de la protection sociale), etc. Pour mener une réforme, il faudrait analyser ces textes et s'interroger sur leur application.

Une dimension organisationnelle. Elle correspond à la structure formelle de la CNSS, à sa gouvernance et à son statut juridique.

Une dimension opérative. Elle permet de s'intéresser aux instruments de gestion de la CNSS. De même, c'est dans ce cadre qu'il faut envisager l'analyse actuarielle continue entre les droits et les contributions de diverses natures.

Une dimension fiscale. Elle est particulièrement importante avec la prise en compte de toutes les ressources et capacités financières susceptibles d'être mobilisées par la CNSS (contributions salariales et patronales, impôts, taxes, etc.)

Une fois identifiées ces différentes dimensions, l'étape suivante conduit à se préoccuper du respect des principes en vigueur

en la matière, et à partir desquels l'on refonde ou réforme le système en cause.

ON Y RELÈVE :

La solidarité. Elle distingue un système de sécurité sociale d'un système d'assurances privées. Elle peut être horizontale (au sein d'une catégorie entre égaux) ou verticale (du fort au faible).

L'égalité, l'équité ou l'uniformité de traitement. Ce principe implique que tous les assurés sociaux soient couverts de manière égale.

Le caractère complet et adéquat des prestations. Elles doivent en effet viser à couvrir intégralement et en temps voulu le risque vieillesse. L'unité, la responsabilité de l'État et la participation à la gestion. L'unité et la responsabilité de l'État impliquent la mise en œuvre d'un système de manière que toutes les institutions étatiques, para-étatiques ou privées, agissant dans une certaine unité et/ou coordination afin d'éviter les doubles emplois et les inefficacités de gestion. La participation fait référence au fait que les assurés sociaux soient impliqués dans l'administration et la gestion de la sécurité sociale. La viabilité financière. La mise en œuvre d'un plan pour réformer doit se faire en fonction des ressources disponibles (cotisations, impôts, taxes).

Choix du type de réforme. Le choix doit se faire entre des réformes structurelles (des transformations changeant la nature du système) ou paramétriques (modifications marginales apportées à l'équation de base liant cotisations et prestations). Pour cerner parfaitement les enjeux ici, il y a lieu d'apporter des précisions sur la nature des systèmes. La nécessaire compréhension de la diversité des systèmes. Globalement, il faut distinguer les systèmes bismarckiens dits d'assurances sociales (d'origine allemande), d'une part, et les systèmes beveridgiens dits de sécurité sociale (d'origine britannique), d'autre part. Dans les premiers, la garantie est accordée en contrepartie d'une cotisation liée à un statut professionnel (salarié). En ce qui concerne les seconds, la qualité de résident ou de citoyen fait naître des droits.

Au-delà de cette dichotomie ini-

tiale, d'autres systèmes de pensions de vieillesse existent. Ceux-ci peuvent résulter de la capitalisation individuelle (dans laquelle le salarié épargne pour financer sa retraite), des systèmes mixtes mêlant des modèles bismarckiens ou beveridgiens à la capitalisation individuelle, ou encore de la capitalisation en comptes notionnels (régime fonctionnant en répartition, qui permet d'assurer l'équilibre actuariel en niveau entre les cotisations versées et les pensions reçues par chaque génération).

Le choix est alors à faire entre une réforme paramétrique et une réforme structurelle.

L'OPTION DE LA RÉFORME PARAMÉTRIQUE.

Quels sont les différents leviers que l'on peut lever en ce sens ?

Le premier levier est le taux de cotisation qui est 7,5 % du salaire (2,5 pour le salarié, et 5 pour l'employeur), ce qui est un niveau particulièrement bas, quand on le compare à celui du Cameroun (4,20+4,20), du Congo (4+8), de la Côte d'Ivoire (6,30 + 7,70). Modifier les taux de cotisations doit conduire également à revoir le plafond des cotisations (montant maximum de rémunérations donnant lieu au versement de cotisations). Il est de 1,5 million CFA depuis plus de 30 ans déjà.

Le troisième levier est la durée pendant laquelle on cotise pour jouir d'une retraite (aujourd'hui 20 ans). Dans les pays où des réformes ont été menées, cette durée a été allongée.

Le quatrième levier est celui de l'âge de départ à la retraite qui pourrait être reculé. De ce que nous savons, nombre de travailleurs ne seraient pas opposés à une telle mesure pour certaines professions ou même individuellement, le tout devant relever d'une négociation collective.

L'option de la réforme structurelle. Une réforme structurelle peut également être envisagée en considérant un certain nombre d'éléments pouvant être ainsi résumés :

Le vœu de l'universalisation. À l'heure actuelle, seuls les travailleurs et les fonctionnaires bénéficient des prestations vieillesse. Ne peut-on pas penser pour la vieillesse ce que l'on a réussi pour

la maladie avec la Cnamgs. L'idée ici est la création d'une garantie minimale pour tout citoyen gabonais.

La nécessaire mise en place des complémentaires. Cette exigence tient au faible niveau des pensions de retraite pour un certain nombre de salariés, en particulier ceux qui ont eu des rémunérations élevées pendant leur carrière. Il conviendrait de prévoir des retraites complémentaires pouvant être obligatoires ou non.

L'urgence de revoir le statut de la CNSS. Le législateur n'a fait en 1975 que copier le modèle français en prévoyant que la CNSS était un organisme de droit privé. Or, dans ce pays, c'est surtout parce que (ou pour que) les caisses de sécurité sociale emploient des salariés qu'on dit qu'elles sont de droit privé. Le statut de droit public n'est d'ailleurs pas une étatisation des caisses contrairement à ce que l'on peut entendre. Il suffit pour cela d'observer le fonctionnement des caisses d'assurances allemandes (qui sont dirigées par des représentants des assurés sociaux élus) pour s'en convaincre. Le changement des conditions d'acquisition des droits avec le passage d'un régime par annuités à un régime par points. Avec un régime par points, il s'agirait pour le salarié d'acquérir des points de retraite tout au long de sa carrière. À la fin de celle-ci, on ferait l'opération suivante : Nombre points cumulés X Valeur du point = Pension annuelle.

Ces quelques lignes sont un simple éclairage pour que chaque citoyen puisse cerner les enjeux de la réforme annoncée. Si des discussions pouvaient en surgir, cela ne pourrait qu'aider ceux qui sont amenés à conduire ladite réforme. Pour notre part, nous reviendrons régulièrement que ce soit dans les canaux nationaux ou dans des revues plus spécialisées pour prendre part à ce débat.

* Maître de conférences HDR à l'UFR Droit de l'Université de Nantes, UMR CNRS 6297, Point Sud Institute Bamako.