

# Chapitre 13

## Cap Vert : vers une pension de vieillesse universelle ?



**Cécile Lefèvre**

Université Paris Descartes

USPC

CERLIS, UMR CNRS 8070

Chercheure associée à l'INED

[lefevre@ined.fr](mailto:lefevre@ined.fr)

Cap-Vert

Retraite

Ce chapitre est paru dans :  
Golaz V., Sajoux M. (2018). Politiques publiques et vieillesse dans les Suds. Les Impromptus du LPED, n°4, Laboratoire Population-Environnement-Développement, UMR 151 (AMU – IRD), Marseille, 347 p.

Le Cap-Vert, petit pays de 500 000 habitants, composé de plusieurs îles, et longtemps considéré comme extrêmement pauvre, est l'un des pays qui se démarque sur le plan démographique en Afrique avec une espérance de vie relativement élevée et un taux de fécondité réduit. Il figure aussi parmi les plus avancés en termes de développement de la protection sociale en Afrique. En complément à des assurances sociales déjà existantes pour les salariés de la fonction publique et du secteur privé formel, en 2007 ont été instituées des pensions sociales pour les personnes âgées non couvertes par ce système contributif, visant explicitement l'universalisation de la couverture vieillesse. Ce chapitre propose de retracer la genèse, la mise en place et les enjeux de cette nouvelle pension pour personnes âgées. Bien que de montant assez faible, elle a concerné rapidement près de la moitié de la population des 60 ans et plus et est articulée à une couverture santé, ce qui en fait une expérience intéressante et valorisée par le gouvernement et l'OIT. Ce chapitre entend également contribuer à la réflexion sur le développement actuel de dispositifs non contributifs et dits universels de protection sociale dans certains pays du Sud.

Cape Verde, a small islands country of 500 000 inhabitants and long considered as extremely poor, is one of the countries that stick out in demographic terms today in Africa, with a relatively high life expectancy and reduced fertility. It also is listed among the most advanced in terms of social protection development in Africa. On top of the existing social policies in the public and the formal private sector, social pensions were instituted in 2007 for the older persons that were not covered by the contributory system, explicitly aiming at universalising old age pensions. This chapter deals with the onset, the implementation and the stakes behind this new pension for older persons. Although its amount is relatively small, it rapidly covered about half of the population aged 60 or over. As it is combined to a health insurance, it is considered an interesting experience for both the government and the ILO. This chapter also aims at contributing to an overall reflexion on the current development of non-contributory social protection policies - so-called universal - in some less developed countries.

Couverture universelle

## Introduction<sup>222</sup>

Petit pays de 500 000 habitants, répartis sur 10 îles, au large du Sénégal, le Cap-Vert se distingue en Afrique par des indicateurs d'espérance de vie et de structure par âge de la population plus proches de ceux pouvant être observés en Europe se démarquant nettement d'autres pays d'Afrique subsaharienne (Sajoux et al., 2015). Ainsi en 2015, plus de 6 % de la population est âgée de 65 ans et plus, et l'espérance de vie à la naissance des hommes est estimée à 71,5 ans et celle des femmes à presque 80 ans (INE, 2015).

Pourtant ces îles, exposées aux sécheresses sahéliennes, ont connu jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle une démographie en dents de scie et différentes périodes de famine. A partir du XIX<sup>e</sup> siècle, une forte émigration (Cabral, 1975 ; INE, 2014 ; Marques et Gois, 2008 ; Lesourd, 1996) s'est développée, d'abord vers les États-Unis puis vers l'Europe (Portugal, France, Belgique...) et dans une plus faible mesure vers les pays lusophones du continent africain<sup>223</sup>. Ce phénomène de migrations de grande ampleur à l'échelle du pays, qui touchent quasiment toutes les familles cap-verdiennes, a fait parfois dire que le Cap-Vert se caractérisait par 'une culture de la migration', « L'histoire du Cap-Vert s'est construite à partir d'une pratique nationale constitutive de la nation : la migration » (Canut et Furtado, 2015 ; Silva Andrade, 1996).

Outre la vulnérabilité climatique et l'importance de l'émigration, le Cap-Vert dispose de très faibles ressources naturelles et de peu de

terres arables, souffre de pénuries d'eau et doit importer 85 % de sa consommation alimentaire. Jusqu'en 2008, il faisait partie du groupe des PMA (Pays les Moins Avancés) selon la nomenclature de la Banque Mondiale (c'est-à-dire ayant un PIB par tête parmi les plus faibles) et la population y vivait dans une grande pauvreté. Les progrès sanitaires, éducatifs et sociaux ont cependant été notables depuis l'indépendance (le Cap-Vert était une colonie portugaise jusqu'en 1975) ; ils ont été permis par la stabilité politique et une ligne de conduite claire en termes de gestion macro-économique et d'objectif de développement social. La croissance économique repose surtout sur les revenus du commerce d'importation et, depuis peu, sur le fort développement du tourisme. L'aide internationale liée à ce statut de PMA (ouvrant droit à des facilités et prêts à taux réduits) a également joué un rôle non négligeable et elle continue à le faire après la sortie du groupe des PMA (l'aide au développement représente 13 % du PIB en 2014), de même que les transferts envoyés par les migrants, qui représentent 11 % du PIB en 2014.

La croissance économique soutenue au début des années 2000 (croissance de 7 % par an en moyenne) a favorisé une réduction de la pauvreté et la poursuite du développement de prestations et de services sociaux, en particulier de prestations d'assistance sociale qui seront évoquées ci-après. Le taux de pauvreté officiel a ainsi diminué ; selon l'Institut de Statistique du Cap-Vert (INE)<sup>224</sup> si 49 % de

la population en 1990 vivait en dessous du seuil national de pauvreté, ce taux est passé à 36,7 % en 2002 et à 26,6 % en 2007. Au cours des années 2000, quelques indicateurs permettent d'en attester : on a pu ainsi observer une croissance régulière de l'IDH (Indice de Développement Humain) passant de 0,523 en 2000 à 0,566 en 2010, bien que le pays, en raison d'un PIB par habitant qui reste faible, soit classé 122<sup>ème</sup> sur 189 pays en 2014. En effet, la troisième composante de l'IDH (après le PIB par tête et l'espérance de vie à la naissance) est le taux d'alphabétisation qui a atteint un niveau particulièrement élevé pour le continent africain : 97 % pour les jeunes de 15-24 ans et 85 % pour l'ensemble de la population. Par ailleurs, 78 % de la population se dit satisfaite des services d'éducation et 85 % des services de santé d'après une enquête de 2007 menée dans le cadre du DERCP (Document stratégique de croissance et de diminution de la pauvreté).

Le Cap-Vert est ainsi l'un des pays les plus avancés en termes de développement de la protection sociale en Afrique. Il y existe depuis plusieurs décennies un système de protection sociale de type "bismarckien"<sup>225</sup>, couvrant les travailleurs salariés - financé à partir de cotisations versées par les employeurs et les salariés - ainsi que les non-salariés souhaitant s'affilier. La vieillesse est l'un des différents « risques » couverts. Les premières assurances sociales datent des lois de 1957 sur la vieillesse, l'invalidité, et sur les allocations familiales, de celle de 1960 sur les accidents du travail et enfin de celle de 1976, soit un an après l'indépendance du pays,

sur l'assurance maladie et maternité. Ces lois ont pour la plupart été révisées au cours des années 2000. Et surtout, ce système contributif ne concernant que les salariés de la fonction publique et du secteur privé formel, il a été complété au cours des années 2000 par tout un pan de protection sociale non contributif : en 2007 ont été instituées des pensions sociales pour les personnes âgées non couvertes par le système contributif, visant explicitement l'universalisation de la couverture vieillesse.

Avant d'étudier la genèse de ce dispositif et d'en dresser les premiers éléments de bilan, quelques précisions doivent être apportées sur le contexte démographique du Cap-Vert que le calibrage de cette réforme a pris en compte.

<sup>222</sup> Ce chapitre a fait l'objet d'une publication sous une forme légèrement différente dans la Revue Française des Affaires sociales (n°1, 2018, pp 179-195), sous le titre : « Vers l'universalité des pensions de vieillesse au Cap-Vert ? »

<sup>223</sup> L'émigration cap-verdienne est actuellement féminine à 59 %. Elle a concerné au total 16 420 individus au cours de la période 2009-2014 sur une population d'environ 500 000 personnes. Les émigrants se dirigent principalement vers le Portugal (c'est le cas de 53,4 % d'entre eux) et ce surtout pour des motifs d'études et de regroupement familial, vers les États-Unis (17,1 %), majoritairement pour regroupement familial, vers la France (11,3 %) pour des raisons de travail et de santé, vers le Brésil (3,5 %) essentiellement pour des raisons d'études, et vers l'Angola pour le travail (INE, 2014).

<sup>224</sup> Dans cet article nous avons fait le choix de privilégier dès qu'elles existaient les données statistiques et les enquêtes nationales (issues principalement de l'Institut de Statistique du Cabo Verde, INE, et du Centre National des Pensions sociales, CNPS), complétées si besoin par les statistiques des bases de données des organismes internationaux.

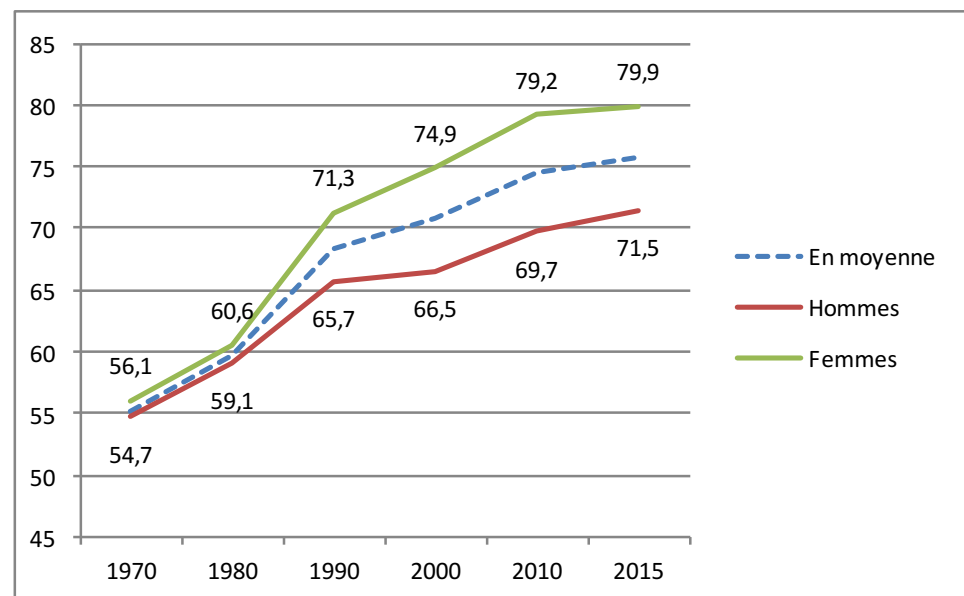
<sup>225</sup> Fondé sur le principe de l'assurance sociale.

## I. Un contexte démographique spécifique aux petits pays insulaires du continent africain ?

Au recensement de 2010, la population résidente au Cap-Vert était de 492 000 habitants (dont 37,5 % de ruraux)<sup>226</sup>. En 2014, elle est estimée à 518 000 habitants par l'Institut National de Statistique du Cap-Vert. L'espérance de vie à la naissance, qui était en moyenne de 55 ans en 1970 et de 60 ans en 1980, a beaucoup augmenté au cours de la décennie suivante (1980-1990), puis à nouveau depuis le début des années 2000 (Figure 1), tandis que l'écart entre hommes et femmes qui était quasiment nul jusqu'en 1980 s'est accentué jusqu'en 2010 (écart de près de 10 ans) pour se stabiliser récemment : en 2015, l'espérance de vie à la naissance des hommes était de 71,5 ans et celle des femmes de presque 80 ans. L'espérance de

vie moyenne à l'âge de 60 ans est quant à elle de 18,2 ans. D'après la dernière enquête IMC (Enquête multi-objectifs en continu, auprès des ménages) menée au Cap-Vert par l'INE, 6,1 % de la population est âgée de 65 ans et plus (et 7,3 % de 60 ans et plus). D'ici 2030, ces proportions devraient passer à 8,5 % (et 12,3 % respectivement) d'après les projections de l'INE (INE, 2013). On peut noter que les projections de l'ONU de la dernière Révision 2017 sont un peu différentes : d'après l'ONU, la part des 60 ans et plus dans la population totale au Cap-Vert serait de 6,7 % en 2015 et de 10,2 % en 2030, soit un peu moins que ce qu'estime l'INE, mais en 2050 elle passerait à 18,2 % (United Nations, 2017).

Figure 1 : Espérance de vie à la naissance au Cap-Vert (1970-2015)



Source : INE, 2015

Si ces projections, de l'INE comme de l'ONU, sont surtout à considérer comme des ordres de grandeur, le Cap-Vert comme la plupart des pays du Sud connaîtra donc un vieillissement de la population assez important et rapide. Ce constat a permis d'ailleurs de justifier que la mise en place d'une pension vieillesse universelle soit l'une des priorités sociales. Mais les autorités insistent aussi de manière positive sur un autre point : le caractère

soutenable du financement de ces pensions sur le plan des équilibres démographiques. En effet, le Cap-Vert connaît actuellement ce qui est souvent appelé une période de « dividende démographique », ou fenêtre démographique, où le taux de dépendance démographique globale a beaucoup diminué et on compte actuellement deux personnes d'âge actif pour une personne âgée de moins de 15 ans ou de plus de 65 ans (Tableau 1).

Figure 1 : Espérance de vie à la naissance au Cap-Vert (1970-2015)

Année	Effectifs des 0-14 ans (1)	Effectifs des 15-64 ans (2)	Effectifs des 65 ans et plus (3)	Ratio de dépendance (en %) - [(1)+(3)]/(2)
1970	128706	128530	13763	110,8
1980	135944	141663	18106	108,7
1990	152523	168111	19857	103,1
2000	182750	224624	27251	93,5
2010	158555	305391	30094	61,8
2015	154232	342004	28596	53,5

Source : INE (2015, p. 12).

Une autre évolution démographique contribue au développement des réflexions sur le soutien à apporter spécifiquement aux personnes âgées sans ressource propre : il s'agit de la diminution de la taille des ménages. Celle-ci est passée de 5,2 personnes en 1980 à 4,2 en 2010 puis 3,8 en 2014. Parmi les facteurs ayant influé sur ces évolutions structurelles figure la baisse très importante de la fécondité : l'indice synthétique de fécondité était en 2015 de 2,3 enfants par femme, après avoir connu une diminution régulière et importante depuis 1980, période à laquelle il s'élevait à 7 enfants par femme (Figure 2).

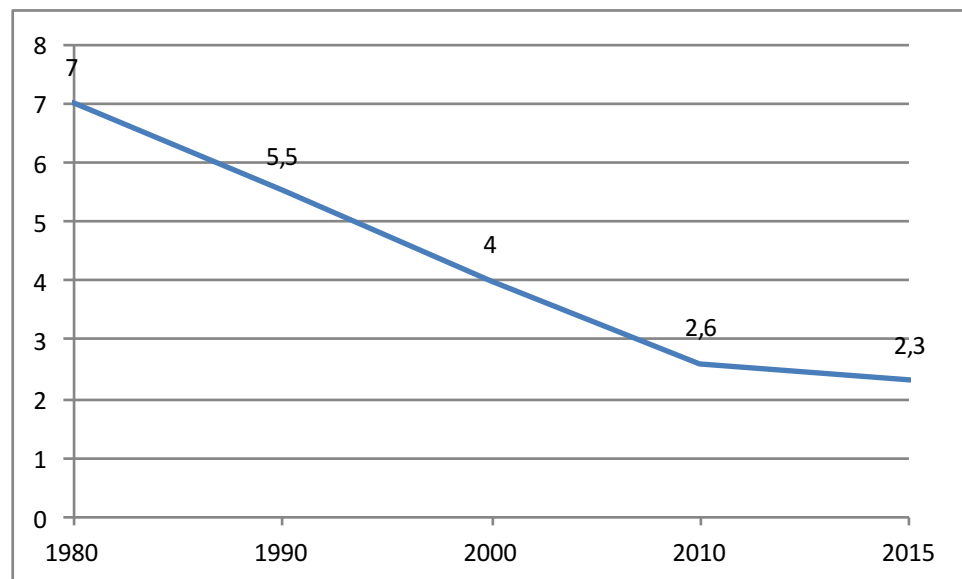
Cette réduction de la taille des familles couplée à l'émigration des jeunes d'âge actif rend les personnes âgées potentiellement

plus isolées et réduit les possibilités de les aider au quotidien.

D'après l'INE (2014), l'émigration des personnes âgées de plus de 70 ans est d'ailleurs loin d'être négligeable (elles représentent 9,3 % des femmes qui émigrent et 5 % des hommes), et cela surtout pour raisons de santé ou de regroupement familial. C'est une question qui se pose dans le cas classique d'une femme âgée commençant à rencontrer des soucis de santé et restée seule au Cap-Vert alors que son mari et ses enfants ont émigré au Portugal.

Le Cap-Vert est ainsi dans une situation démographique singulière mais pas unique : on peut se demander s'il n'illustre pas particulièrement bien la spécificité d'une démographie des « SIDS africains » (Small

Figure 2. Nombre moyen d'enfants par femme au Cap-Vert (Indice synthétique de fécondité) 1980-2015



Source : INE, 2015

Island Developing States) selon la formule utilisée par la Commission pour l'Afrique des Nations Unies (UN – ECA)<sup>227</sup>, c'est-à-dire des pays où l'on peut essayer de mettre en œuvre la « seconde fenêtre démographique » en Afrique : le vieillissement y est un peu plus avancé que dans les autres pays d'Afrique subsaharienne, mais il peut être transformé en facteur de croissance socio-économique si des politiques appropriées sont menées, d'autant que la petite taille de ces pays peut faciliter leur mise en œuvre.

Cela pourrait être particulièrement le cas au Cap-Vert où existe déjà un système de protection sociale qui ne demande qu'à être amplifié.

## II. Une protection sociale développée et en extension<sup>228</sup>

A la fin des années 2000, à l'issue de nombreuses réflexions, le Cap-Vert s'est doté de nouvelles prestations sociales et d'un nouvel acteur institutionnel.

L'ensemble du système d'assurances sociales est géré par l'Institut National de Prévoyance Sociale (INPS). Ce système contributif fonctionne bien, les taux de remplacement sont relativement élevés, mais sa principale limite consiste en la faiblesse de son taux de couverture, car au final il concerne essentiellement les salariés du secteur formel et les fonctionnaires. En 2015, 3 300 personnes recevaient une pension de retraite contributive de l'INPS, soit environ 10 % de la population âgée. De nombreux pans de la population, travaillant ou ayant travaillé dans le secteur agricole, dans celui de la pêche, dans le petit commerce et tout simplement sans contrat de travail salarié et formel, sont exclus de ce dispositif et ceci est particulièrement vrai des personnes âgées.

### II.1 Un pays modèle en termes de système de pensions non contributives

C'est pourquoi depuis 2006, le Cap-Vert a décidé de mettre en place un système de pensions de retraite non contributives, en créant un nouvel organisme public, financé par le budget national, le Centre National de Pensions Sociales (CNPS), avec l'appui de l'Organisation Internationale du Travail et dans

le cadre du projet Step Portugal (Stratégies et techniques contre l'exclusion sociale, en direction des pays lusophones) soutenu par l'OIT<sup>229</sup>.

Ce nouvel acteur, le CNPS, est chargé de mettre en œuvre trois sortes de prestations sociales non contributives dont deux (une pour les invalides et une pour les plus démunis, de 18 à 60 ans) sont versées au total à 21 000 personnes (en 2014). Mais la plus importante est celle qui s'adresse aux personnes âgées, c'est-à-dire les personnes de 60 ans et plus, résidant au Cap-Vert et qui ne seraient pas déjà couvertes par un régime de protection sociale (qu'il soit national ou étranger<sup>230</sup>) et dont les revenus annuels sont inférieurs au seuil de pauvreté défini par l'institut de statistique du Cap-Vert.

Il permet de verser actuellement une pension sociale non contributive à plus de 46 % de la population âgée de 60 ans et plus (soit plus de 15 000 bénéficiaires, un nombre 4 à 5 fois supérieur à celui des bénéficiaires de retraites contributives). En 2012, son montant mensuel était d'environ 65 dollars, soit 5 000 escudos (Valverde et al., 2012). Le dispositif semble avoir été mis efficacement en œuvre car on estime que 90 % des bénéficiaires potentiels la perçoivent, ce qui signifie une montée en charge rapide et peu de phénomènes de non-recours ou de non-accès aux droits. Concrètement, pour y avoir droit, la personne âgée doit en faire la demande auprès du travailleur social de la municipalité (travailleur social qui dépend de l'INPS), pour lequel, en général, sa situation est déjà connue

227 Cf la communication présentée à la 7<sup>ème</sup> Conférence africaine sur la population (30 novembre - 5 décembre 2015, Johannesburg, Afrique du Sud) : « Population ageing in the Small Island Developing States of Africa: trends and socioeconomic implications », par Rutaremwa Gideon, Muhwava William, Chisamy Grace et Dake Fidela, de la Commission pour l'Afrique de Nations Unies.

228 La suite de cet article s'appuie sur différents rapports et documents administratifs réalisés par l'administration du Cap-Vert et par l'OIT sur les réformes des pensions : sur un travail d'entretiens menés par l'auteur en janvier 2014 avec des responsables et spécialistes des pensions de vieillesse à l'Institut National de Prévoyance Sociale, au Centre National des Pensions Sociales, auprès d'une assistante sociale travaillant sur l'île principale de Santiago et enfin sur des discussions plus informelles dans des familles cap-verdiennes.

229 <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?id=2325>

230 En effet, un certain nombre de résidents au Cap-Vert ont pu travailler à l'étranger, et notamment au Portugal, suffisamment longtemps pour acquérir des droits à la retraite. Selon Marques et Gois (2008, p152), « les projets migratoires des immigrants cap-verdiens au Portugal sont, dans la perspective de ceux-ci, considérés, généralement, comme temporaires à long terme et orientés vers le retour à leur pays d'origine seulement après la retraite. Toutefois, en pratique, le Portugal finit par fonctionner comme un lieu d'installation définitive et même comme un lieu de retraite pour beaucoup de Cap-verdiens ».

et qui l'aide à constituer son dossier. Une fois vérifiées les trois principales conditions (d'âge, de revenu inférieur au seuil de pauvreté et d'absence de couverture par un autre régime), le droit est ouvert par le Centre National des Pensions Sociales, après autorisation de paiement par le Ministère des Finances (puisqu'il s'agit d'un prélèvement sur le budget de l'État). Le bénéficiaire reçoit cette pension sociale mensuellement par la Poste, qui à son tour envoie une attestation de paiement au CNPS. L'ensemble de ce processus faisait en 2014 l'objet d'une informatisation, passant en amont par l'attribution d'un numéro d'identification à chaque bénéficiaire. L'ensemble des îles est couvert mais les proportions de bénéficiaires y sont très variables, allant de 13 % à plus de 80 % des personnes âgées, ce qui correspond aux variations des taux de pauvreté et des taux d'urbanisation (Valverde et al., 2012).

Les bénéficiaires sont à 60 % des femmes et habitent le plus souvent en zone rurale (74 % des personnes âgées résidant en zone rurale perçoivent cette pension sociale). Vivant souvent seule avec des petits-enfants (les parents étant à l'étranger) et avec des revenus par tête inférieurs au seuil de pauvreté, elles reçoivent souvent d'autres allocations sociales et des transferts de leurs enfants. Ceci rend la situation en termes d'impact de la pension sociale sur les conditions de vie de ces personnes souvent complexe à analyser. Ainsi les bénéficiaires rencontrées se disent a priori satisfaites que cette pension sociale existe, mais elles en relativisent parfois l'importance et le montant. Ce qui est le plus

important pour elles, relativement, est la réception ou non d'envois d'argent de leur famille en migration, et également la réception ou non des allocations familiales qu'a versées le Portugal jusqu'à la fin des années 2000 (la crise de 2008 a entraîné la fin de ce dispositif) aux travailleurs cap-verdiens résidant au Portugal dont les enfants étaient restés au Cap-Vert et y étaient scolarisés.

Les organismes internationaux et particulièrement la Banque Mondiale et l'OIT ont joué un rôle important dans la mise en œuvre de ces pensions sociales. Leur création s'inscrit en effet dans le cadre du DERC : la Banque Mondiale a alors poussé au regroupement des différentes prestations sociales destiné aux plus démunis et à leur gestion par un acteur unique, le Centre National des Pensions Sociales. L'aide internationale a également servi à amorcer le financement des premières pensions sociales, en complément du budget étatique, mais actuellement cette aide internationale n'intervient plus de manière directe dans ce financement.

C'est de plus en plus l'OIT qui aujourd'hui fait du Cap-Vert, comme de la Thaïlande<sup>227</sup>, un de ses modèles de promotion du socle de protection sociale et en particulier des systèmes de pensions non contributives. Un petit document de présentation du projet Step Portugal met ainsi en scène une Cap-Verdienne de 81 ans :

« Chaque mois, je touche ma pension et c'est avec ça que je vis. Ce n'est pas beaucoup mais ma vie a changé car je peux compter sur cet argent pour acheter

le strict nécessaire, du lait de chèvre, de la nourriture, du savon... Je n'ai pas besoin que les autres me fassent la charité. Pour ma famille aussi c'est un soulagement, elle sait que je ne vais pas mourir de faim. C'est bon de savoir que j'ai une pension garantie, j'ai l'esprit tranquille parce que je sais que je peux compter dessus » .

L'OIT souligne dans ses publications le succès en ce domaine du Cap-Vert qui est parvenu à mettre en œuvre rapidement la quasi universalité d'une couverture vieillesse de base, de manière réaliste - les pensions sociales ne représentent que 0,4 % du PIB - (Valverde et al., 2012 ; OIT, 2015), et qui s'inscrit dans le développement des socles de protection sociale que cette organisation promeut (OIT, 2012).

## II.2 Un dispositif de pensions sociales de retraite couplé à une couverture médicale

Le système est intéressant dans sa mise en œuvre à plusieurs égards. Tout d'abord, après vérification des conditions d'éligibilité, le bénéficiaire reçoit une carte de pensionné social (statut permettant d'ouvrir potentiellement des droits connexes), et doit désigner un tiers de confiance en cas de problème de mobilité. La question de la vulnérabilité des personnes âgées les plus démunies est donc pensée d'emblée dans son ensemble, ou du moins au-delà du simple octroi d'une allocation monétaire.

Tout bénéficiaire a ainsi droit à l'assistance médicale gratuite, soit la gratuité des premiers soins et des consultations de base, sachant qu'un réseau de centre municipaux de santé

existe dans les différentes îles de l'archipel. Par ailleurs, en même temps que le CNPS a été créé le Fonds mutualiste qui a pour vocation de couvrir (en complément ou à la place des pensionnés sociaux) une partie des dépenses de médicaments (dans une limite de 2 500 escudos par an dans les pharmacies privées, et pour un certain type de prescriptions dans les pharmacies publiques) et une partie des dépenses de funérailles d'un proche (dans la limite de 7 000 escudos, soit un peu moins de 85 dollars). Pour cela il faut être pensionné social depuis 6 mois au moins et avoir cotisé 2 % de sa pension sociale auprès de ce Fonds mutualiste, abondé par ailleurs par le budget de l'État. L'idée ici est donc double : coupler une couverture vieillesse et une couverture santé et à l'intérieur d'un dispositif non contributif réintroduire une forme de participation à un financement mutualisé de la protection sociale.

227 En Thaïlande, une pension universelle de 500 bahts a été créée en 2008 (rentrée en vigueur en 2009) pour assurer la sécurité de revenu des personnes âgées de plus de 60 ans (sauf pour les fonctionnaires et autres salariés déjà couverts par un autre régime). À partir de l'année 2012, le montant de cette pension a été modulé en fonction de l'âge : elle a été portée à 600 bahts pour les personnes âgées de 60 à 69, à 700 bahts pour celles âgées de 70 à 79 ans, à 800 bahts pour celles âgées de 80 à 89 ans et à 1000 bahts pour les personnes de plus de 90 ans. Fact sheet "Improving the lives of older persons through universal social pensions: Thailand", 09 August 2017, [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

## Conclusions

### les différentes facettes des pensions universelles et de leur possible généralisation

La mise en place de cette pension sociale pour les personnes âgées au Cap-Vert conduit à revenir sur plusieurs points du débat actuel sur les innovations en matière de protection sociale dans les pays du Sud.

Tout d'abord on peut s'interroger sur les différentes modalités que peut revêtir une protection sociale « universelle ». On peut distinguer en effet prestation universelle et couverture universelle et dans le cas du Cap-Vert, il ne s'agit pas en soi d'une prestation tout à fait universelle puisqu'existe une condition de ressources (revenus inférieurs au seuil de pauvreté). Mais l'ambition est bien de parvenir à atteindre une couverture complète de tous les plus de 60 ans par le système de protection sociale par un double mouvement : d'une part, extension du système contributif aux non-salariés et, d'autre part, garantie d'une prestation non contributive et forfaitaire pour les plus pauvres.

Par ailleurs, l'universalité recherchée au Cap-Vert dans le domaine des pensions aux personnes âgées s'inscrit dans une complémentarité la plus complète possible entre les dispositifs d'assurance sociale (retraites contributives) et ceux d'assistance sociale, mais une complémentarité dissymétrique. En effet tous les acteurs institutionnels rencontrés insistent sur ce point : il s'agit avant tout de poursuivre l'objectif de l'extension du système contributif, en veillant à ne pas le concurrencer. Le montant de la pension sociale mensuelle a d'ailleurs été fixé afin qu'il soit juste inférieur à la pension de retraite minimale garantie par

le système d'assurance sociale afin d'éviter des effets désincitatifs à cotiser au système d'assurance sociale. Ainsi lorsqu'il était de 5 000 escudos en 2014, la pension minimum versée par le système contributif était de 6 000 escudos.

La logique contributive reste toujours encouragée, même dans le dispositif d'assistance : ainsi le CNPS est majoritairement financé directement par le budget national, mais également très partiellement par les bénéficiaires, comme indiqué ci-dessus, qu'on encourage à cotiser dans le cadre du dispositif du Fonds mutualiste pour compléter leur couverture maladie. Parallèlement l'INPS développe tout un programme pour permettre, pour l'instant sur la base du volontariat, à différentes catégories de la population active de cotiser à un système de retraite, de manière simple et forfaitaire : pêcheurs, commerçants, etc. et donc pour développer la couverture contributive du risque vieillesse.

Selon le CNPS, les principaux enjeux à venir concernant les pensions sociales sont l'amélioration du taux global de couverture (que ce soit par une pension sociale, même si la plupart des éligibles semblent avoir été atteints, ou par une pension de retraite contributive), et l'informatisation du système et sa dématérialisation.

Ce dispositif ambitieux dans ses objectifs a fait l'objet d'évaluations positives (OIT, 2015) et est présenté comme un modèle ; mais comme toute allocation universelle, un de ses revers est la faiblesse du montant versé. La vie courante et notamment l'alimentation, en grande partie importée, coûtent cher au Cap-Vert, et une allocation d'environ 65 dollars permet en zone rurale d'acquérir une petite indépendance au quotidien pour acheter les produits de base, d'améliorer la situation des

petits-enfants qui vivent avec seulement leur grand-mère, impact qui est déjà important, mais ce montant ne modifie pas grandement les conditions de vie, notamment en ville. Et les perceptions par la population sont étroitement liées à la manière dont cette allocation s'insère dans l'ensemble des revenus sociaux et en comparaison avec les transferts des migrants, dans le cadre de l'internationalisation des familles, et des allocations sociales.

On peut s'interroger sur la question de la généralisation possible de ce dispositif, la couverture vieillesse universelle faisant en effet partie des préconisations de l'OIT et de l'OMS comme élément du « socle de protection sociale » (OIT, 2012). Différents éléments de réflexion au Cap-Vert peuvent en effet être utiles à d'autres pays, tout en gardant en tête les spécificités ou

« conditions de possibilité » qui ont permis sa bonne mise en œuvre : un choix politique clair et constant depuis l'indépendance couplé à des priorités budgétaires affichées pour les dépenses sociales, le soutien des organismes internationaux, une petite taille de la population, qui permet un suivi fin de la population des bénéficiaires (moins de 20 000 personnes), leur connaissance presque directe par le réseau de travailleurs sociaux et une gestion facilitée de la montée en charge. Même si la configuration d'archipel peut rendre la gestion parfois complexe entre les îles, cette dernière peut s'appuyer sur un réseau d'infrastructures et de services sociaux existants et reste « à taille humaine ». Ces différentes spécificités contribuent à rendre effectif le projet d'universalisation de la couverture vieillesse au Cap-Vert.



Peinture murale reprenant les mots d'Amílcar Cabral, fondateur du Parti Africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert.

Praia, Ilhé de Santiago, Cap Vert, 2014. C. Lefèvre

## **Cabral N.E.**

- 1975, « Les migrations aux îles de Cap-Vert », Journal de la Société des Africanistes, tome 45, fascicule 1-2, p. 181-186.

## **Canut C. et Furtado C.**

-2015, « L'empreinte des voix. Performance du batuke par les femmes de Santiago (Cap-Vert) », in Seck A., Canut C. et Ly M.A.(dir), Figures et discours de migrants en Afrique, Riveneuve Éditions, p. 81-101.

## **Institut National de Statistique du Cap-Vert (INE)**

- 2013, Projeções Demográficas de Cabo Verde, 2010-2030.

- 2014, Inquerito Multi-objetivo in continuo, Estatísticas das Migrações,

[http://www.ine.cv/actualise/publicacao/files/4211734141482015Migracoes%202014\\_Rev1.pdf](http://www.ine.cv/actualise/publicacao/files/4211734141482015Migracoes%202014_Rev1.pdf).

- 2015, 40 Anos de Independência, 40 Anos a Informar por um Cabo Verde Próspero.

Lesourd M., 1996, État et société aux îles du Cap-Vert, Paris, Karthala, 480 p.

## **Marques J.C. et Gois P.**

- 2008, « Pratiques transnationales des Capverdiens au Portugal et des Portugais en Suisse », Revue européenne des migrations internationales, 24(2), p. 147-165.

## **OIT**

- 2012, Social Protection Floors Recommendation (No. 202), <http://www.ilo.org>.

- 2015, « Universal pensions for older persons, Cabo Verde », Social Protection in Action, Policy Brief, 4 p.

Sajoux M., Golaz V. et Lefèvre C., 2015, « L'Afrique, un continent jeune et hétérogène appelé à vieillir : enjeux en matière de protection sociale des personnes âgées, Mondes en développement, 171, 3/2015, p. 11-30.

## **Silva Andrade E.**

- 996, Les îles du Cap-Vert, de la découverte à l'Indépendance nationale, (1460-1975), Paris, L'Harmattan, 352 p.

## **United Nations**

- 2017, World Population Prospects: The 2017 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

## **Valverde F.B., Pacheco J.F., Henriques J.B.**

- 2012, A proteção social em Cabo Verde, situação e desafios Genève, BIT, 260 p.