

Chapitre 9

Les régimes de prévoyance sociale au Burkina Faso, Sénégal et Togo : consolidation budgétaire, extension de la couverture et intégration régionale



Tom Briaud

Université Paris Descartes
tbriaud@gmail.com

Burkina Faso

Togo

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.

Pour comprendre la situation actuelle des systèmes de retraite en Afrique de l'Ouest, il convient de revenir sur leur introduction du temps de la colonisation. Le droit de la sécurité sociale est intimement lié au droit du travail et ce encore maintenant dans la mesure où la définition légale du travailleur exclut de la protection sociale près de 80 % de la population. Nous expliquons en quoi la mise en place des premières institutions de prévoyance a conditionné le fonctionnement de celles d'aujourd'hui puis étudions trois trajectoires nationales (Burkina Faso, Sénégal, Togo). Bien qu'étant toutes de type « bismarckien », elles possèdent des particularités et se trouvent dans des situations différentes. Enfin, sont abordées les réformes possibles et les dynamiques actuelles qui prennent corps dans ces trois pays, et plus généralement en Afrique de l'Ouest.

To understand the current state of pension systems in West Africa, we need to study their introduction at the time of colonization. Social Security Law is closely linked to Labor Law, even still now as the legal definition of the worker excludes from social welfare about 80 % of the population. We show how the setting of the first pension institutions still conditions their current functioning. We analyse three national trajectories (Burkina Faso, Senegal, Togo). Although all are of a "Bismarckian" type, each country has its own particularities and current situations therefore differ. Finally, we will deal with possible reforms and current dynamics which take shape in these three countries, and more generally in West Africa.

Systèmes de retraite

Introduction

Depuis plus de cinquante ans, les recherches, rapports et communications au sujet des systèmes de retraite soulignent l'étranglement de leur couverture sur le continent africain. Cet indicateur clé classe les pays d'Afrique de l'Ouest au bas de l'échelle mondiale : entre 5 et 15 % de la population âgée¹³⁴ bénéficierait d'une pension. L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a, dès les Indépendances, joué un rôle important dans la mise en place des systèmes de protection sociale en Afrique (Morse, 1959, p. 14-16). Pour cette institution, il convenait d'assoir le financement des régimes de retraite sur les cotisations salariales et patronales et de les gérer par répartition. Or, une telle stratégie reposait sur l'hypothèse de salarisation progressive des économies ouest-africaines. Cinq ans plus tard, force est de constater qu'une part toujours très importante de la population exerce une activité dans le secteur informel ; cette situation pose ainsi le problème de l'extension des systèmes de retraite qui ne bénéficient qu'à une minorité de la population active (fonctionnaires et salariés du privé). L'impasse du modèle de la « société salariale »¹³⁵ (Castel, 1997) se pose avec acuité en Afrique.

« L'OIT est partie du principe qu'une proportion croissante de la population active des pays en développement finirait par trouver un emploi dans le secteur formel de l'économie ou par exercer une activité indépendante en étant au bénéfice de la sécurité sociale. Elle faisait implicitement l'hypothèse que les régions en développement suivraient la même

évolution que celle qu'avaient connue les pays industrialisés au cours de leur développement économique et social. L'expérience a toutefois montré, dans les pays en développement – et, plus récemment, dans les pays industrialisés –, que cette proportion stagne, voire diminue dans de nombreux cas. » (OIT, 2001, p. 3)

L'échec dans la transposition de modèles de protection sociale issus de pays du Nord (beveridgien et bismarckien) trouverait ses causes à la fois dans des facteurs exogènes (crise économique des années 1980, programmes d'ajustement structurel, etc.) et endogènes (mauvaise gestion, corruption, etc.). En première approximation, quatre périodes peuvent être distinguées dans la construction des systèmes de retraite ouest-africains. Tout d'abord, on assiste à leur mise en place dans les colonies à l'intention des expatriés. Progressivement, le régime spécial des fonctionnaires s'ouvre aux africains qui investissent la fonction publique. De la même manière, les régimes de base pour les salariés du privé, instaurés par le biais de négociations syndicales, intègrent les travailleurs africains. Par la suite, des Indépendances (1960) à la crise économique des années 1980, les institutions de prévoyance sociale s'autonomisent, s'implantent sur le territoire national et gèrent de plus en plus de cotisants. L'OIT qualifie cette période de « temps des vaches relativement grasses » (Giuliano, 2000, p. 16). Malgré la consolidation de leur équilibre budgétaire (très souvent excédentaire pour la branche des pensions), rien n'est fait pour

accroître la population couverte ou proposer d'autres prestations (comme des allocations chômage par exemple). Des années 1980 au début des années 2000, les programmes d'ajustement structurel mettent à mal les institutions de prévoyance sociale. Cette période de crise économique est aggravée par des ratios démographiques qui se dégradent et une mauvaise gestion de la branche des pensions qui creusent peu à peu les déficits budgétaires des régimes de retraite. A partir des années 2000, les organisations internationales (OIT et Banque mondiale principalement) interviennent de plus en plus auprès des gouvernements et proposent soit des réformes paramétriques soit des programmes d'assistance sociale. Peu à peu, l'idée d'étendre la protection sociale aux populations non salariées gagne du terrain. L'OIT en fait son cheval de bataille à travers l'appui à la création de mutuelles de santé. Actuellement, la priorité des systèmes de protection sociale africains est à l'extension de leur couverture maladie universelle grâce à des politiques nationales de protection sociale favorisant l'hybridation entre mutuelles et régimes de base.

Les systèmes de retraite au Burkina Faso, au Sénégal et au Togo se trouvent aujourd'hui face à deux défis majeurs qui conditionnent leur pérennité : consolider leur équilibre budgétaire et étendre la couverture aux individus qui en sont actuellement exclus (professions indépendantes, agriculteurs, personnel domestique, travailleurs du secteur informel). Dans chacun de ces pays, les institutions de prévoyance sociale possèdent un certain nombre de traits communs : modicité des pensions du privé, meilleur taux de remplacement pour les pensions des fonctionnaires, pluralisme institutionnel

(un régime spécial pour les fonctionnaires et un régime pour les salariés du privé), mauvaise gestion et corruption, limitation de la population bénéficiaire, quasi exclusion des femmes en tant que pensionnés de droit direct.

Il s'agira pour comprendre l'état actuel des systèmes de retraite en Afrique de l'Ouest de revenir sur leur introduction du temps de la colonisation. Le droit de la sécurité sociale est intimement lié au droit du travail et ce encore maintenant dans la mesure où la définition légale du travailleur exclut de la protection sociale près de 80 % de la population. Nous verrons en quoi la mise en place des premières institutions de prévoyance a conditionné le fonctionnement de celles d'aujourd'hui. Il conviendra ensuite de s'intéresser aux trois trajectoires nationales. Bien qu'étant toutes de type « bismarckien »¹³⁶, elles possèdent des particularités et se trouvent dans des situations différentes. Enfin, seront abordées les réformes possibles et les dynamiques actuelles qui prennent corps au Burkina Faso, au Sénégal et au Togo.

¹³⁴ Notons que la définition d'une personne âgée ne fait pas consensus, notamment quand elle est en lien avec la retraite. Les âges de départ à la retraite diffèrent d'un pays à l'autre. Les législations en la matière (Burkina Faso, Sénégal et Togo) considèrent la fourchette d'âge de 50 à 63 ans tout régime confondu.

¹³⁵ Pour R. Castel « la problématique moderne du salariat qui débouche sur la construction d'un salariat protégé apparaît à la conjonction de quatre facteurs principaux : le développement du marché, celui de l'industrialisation et de l'urbanisation, et de l'émergence d'un nouveau rôle de l'État » (1997, p. 35).

¹³⁶ C'est-à-dire relevant de l'assurance sociale (cotisations assises sur le salaire) et fonctionnant sur le mode de la répartition.

I. Une origine commune : le dispositif institutionnel et juridique de la colonisation

La couverture du risque vieillesse en Afrique occidentale est la dernière branche instituée¹³⁷ dans les systèmes de protection sociale coloniaux (il n'y en aura pas d'autres après les Indépendances). Pourquoi cette arrivée tardive ? En premier lieu, on peut considérer que l'histoire de la branche vieillesse en Afrique Occidentale Française (A.O.F) s'inscrit dans l'histoire de l'encadrement colonial de la main d'œuvre d'une part et de l'évolution du statut de la personne d'autre part (Vuarin, 2000, p. 46-48). La mise en valeur des colonies a nécessité de vastes transferts de population. Ainsi la Haute-Volta¹³⁸ considérée comme riche en hommes mais pauvre en ressources contribua à l'essor du Sénégal (dont l'économie s'appuyait notamment sur la culture d'arachides) et de la Côte d'Ivoire (qui avait besoin de main d'œuvre pour accroître le nombre de forestiers, exploitants de palmier à huile, de café et de cacao). Ces populations éloignées de leur village, sans formation professionnelle, à la recherche d'un revenu en numéraire, furent engagées en nombre, à la fois pour se garantir contre l'instabilité des travailleurs et pour pallier leur manque de productivité (de Briey, 1959, p. 41). Le développement des cultures tropicales telles que le café et le cacao nécessitait une main d'œuvre abondante, ce qui eut pour conséquence l'usage du travail forcé. La construction des centres urbains a quant à elle généré l'essor des migrations vers les villes et capitales. Il faut noter que l'abolition du travail forcé¹³⁹,

tardive en A.O.F, n'a eu lieu qu'en 1946, soit 16 ans après la promulgation de la convention n°29 de l'OIT (1930)¹⁴⁰. Avant de penser un système de retraite, il était nécessaire d'affirmer un travail libre. Il existait toutefois quelques textes épars de portée réduite évoquant les réparations d'accidents du travail et les prestations familiales, soit les deux domaines privilégiés d'intervention des politiques coloniales (Vuarin, 2000, p. 54). Les efforts de l'administration coloniale en matière de politiques sociales consistaient à accorder une protection de base à la population à la fois la plus touchée par le processus de développement et de modernisation, et la plus utile dans la réalisation de ce processus. Ces premières formes publiques de protection sociale ne cherchaient pas à se substituer aux formes de soutien communautaire mais à les compléter (Giuliano, 2000, p. 94). La couverture du risque vieillesse n'étant pas encore instituée à cette période, le travailleur était donc incité à retourner dans sa communauté pour être soutenu par sa famille une fois sa période de vie active terminée.

La conférence de Brazzaville (1944) peut être considérée à plusieurs égards comme un tournant dans la constitution d'un dispositif de protection sociale en A.O.F. Premièrement, elle déclare que les Africains ne sont plus des sujets privés des droits et des libertés élémentaires mais des citoyens français ou des citoyens de l'Union Française pour le Togo par exemple (Fouomene, 2013, p. 134). La nouvelle Constitution de 1946

garantit juridiquement cette égalité de droits et de libertés aux « Africains français »¹⁴¹. Deuxièmement, de cette conférence découle un ensemble de mesures qui vont peu à peu façonner les droits du travail et de la sécurité sociale : ouverture plus large des emplois aux « indigènes », rémunération égale à compétence égale entre expatriés et « indigènes », fin du travail forcé, création d'assistances sociales plus efficaces, abolition du code de l'indigénat (1945), etc. Le rôle d'un parlementaire français, Marius Moutet, ministre des colonies de 1946 à 1947, mérite d'être souligné ; il fut à l'origine d'un ensemble de réformes dont le « code Moutet », première tentative d'application d'un code du travail à l'ensemble des T.O.M et des travailleurs sans discrimination (européens comme africains). Malheureusement « mort-né » sous les pressions des lobbies patronaux, il suscita néanmoins de vives polémiques à l'Assemblée nationale, polémiques qui donnèrent lieu à une vaste concertation et aboutirent à l'adoption du Code du Travail d'Outre-mer en 1952. Ce code fut une « véritable charte pour les travailleurs et les employeurs en Afrique francophone » (Assima-Kpatcha et al., 2011, p. 365). De lui découla l'architecture juridique des systèmes de retraite de la fin de la colonisation et il constitua l'assise, incomplète, du Code du Travail des États nouvellement indépendants.

Très tôt les fonctionnaires expatriés ont bénéficié d'un régime de pension. La loi du 14 avril 1924 dans son article 71 stipule la création d'une caisse intercoloniale des retraites. Un décret intervenu dans l'exécution de cet article précise l'organisation du régime des pensions, ses modalités de gestion, fixe son siège à Paris et envisage de créer une caisse locale dans les colonies à laquelle

seront assujettis les « indigènes » de l'A.O.F. Toutefois, il faut attendre 1946 pour que le régime des pensions de la caisse locale des retraites du personnel indigène voie le jour. S'en suit un ensemble de décrets de 1949 à 1952 qui successivement fixent les conditions donnant droit à la pension¹⁴², ouvrent les crédits permettant la mise en application de la réforme et instaurent la Caisse des Retraites de la France d'Outre-mer (CRFOM).

Les fonctionnaires ont toujours constitué une catégorie privilégiée dans le domaine de la sécurité sociale. Leur expatriation dans les colonies a donc permis le transfert de leurs droits sociaux et, dans certains cas, ils ont bénéficié d'un régime plus généreux qu'en métropole afin de faciliter leur recrutement. Comme le souligne P. Mouton (1961, p. 158) « les premières réalisations importantes [en matière de protection sociale] dans les terres africaines se sont [...] produites dans le secteur public ». Peu à peu avec l'intégration de personnels locaux dans les administrations publiques, les régimes leur ont été ouverts. Ces avancées sociales pour le personnel local à l'époque coloniale vont se transformer aux Indépendances en privilège à l'égard du reste de la population. Les régimes spéciaux des fonctionnaires sont, encore aujourd'hui, considérés comme plus généreux que ceux relevant du privé, et ce, même avec un régime complémentaire.

Les régimes du secteur privé sont eux plus tardifs, bien que certaines grandes entreprises industrielles et commerciales aient institué des pensions pour leurs cadres. A l'instar du secteur public avec l'« africanisation » du personnel, les régimes se sont ouverts au personnel « indigène » (Mouton, 1961, p. 159). Cependant, ce n'est qu'avec l'adoption du Code du Travail d'Outre-mer en 1952 qu'on

137 L'administration coloniale en matière de protection sociale a mis l'accent sur la couverture du travail (accident du travail et risques professionnels) et les prestations familiales (notamment, les prestations de maternité).

138 Officiellement pour restriction budgétaire lors de la crise de 1929-1930, un décret de 1932 porta suppression de la colonie de Haute-Volta (renommée Burkina Faso en 1984) répartie entre ses trois voisins : la Côte d'Ivoire, le Soudan (actuel Mali) et le Niger. Ce n'est qu'en 1947 qu'elle est rétablie au sein de l'Union française dans ses anciennes limites avec pour capitale Ouagadougou.

139 Il s'agissait dans les textes de loi du terme de « prestations » que l'OIT a dénoncé dès 1930 car elle considérait ces dernières comme une forme d'esclavage (Vuarin, 2000, p. 48).

140 Cette convention relative au travail forcé ou obligatoire est consultable sur la base de données Normlex de l'OIT : http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEX_PUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C029.

141 La Constitution de 1946 dans son article 80 stipule que « tous les ressortissants des territoires d'outremer ont la qualité de citoyens français ».

142 Le droit à la pension pour ancienneté de services est acquis à 30 ans de services effectifs et 55 ans d'âge.

II. L'équilibre précaire des systèmes de retraite burkinabè, sénégalais et togolais

observe des avancées pour la couverture du risque vieillesse. Sur la base de conventions collectives, les organisations syndicales ont joué un rôle central dans l'édification d'un régime de pension pour les travailleurs du secteur privé.

En 1958, une institution particulière est créée : l'Institution de Prévoyance et de Retraite de l'Afrique Occidentale (IPRAO). Sa qualification juridique est « délicate » (Gautron, 1970, p. 709). Il s'agit à la fois d'une application du droit syndical, d'une série d'avenants aux diverses conventions collectives conclues par les organisations professionnelles et syndicales et d'une union interprofessionnelle. J.-C. Gautron (1970, p. 710) précise que l'IPRAO est un régime de base, exclusif (qui ne peut être superposé à d'autres régimes de retraite) et unique¹⁴³. Elle fonctionne sur le mode de la répartition et est alimentée par des cotisations patronales (60 %) et salariales (40 %) ainsi que par les produits de la gestion financière du fonds de réserve. Étant un organisme interprofessionnel et interterritorial, l'éclatement de l'A.O.F à partir de 1960 la transforme en organisme privé multinational avec un pouvoir de contrôle appartenant aux autorités gouvernementales des divers États membres et non plus à une seule autorité. Avec le développement des nouveaux États, l'IPRAO se voit confrontée aux retraits¹⁴⁴ de Haute-Volta en 1960, du Mali en 1962, de la Mauritanie en 1965, du Niger et du Togo¹⁴⁵ en 1966. Les motivations ont trait à plusieurs facteurs : politique d'abord, le siège de l'IPRAO étant à Dakar, le Sénégal s'imposait

dans les relations du travail des autres États ; économique ensuite, les États nouvellement indépendants étant dotés d'une infrastructure industrielle et commerciale qui entraîna une augmentation du salariat. Ils décidèrent alors de créer des régimes nationaux contrôlés par leurs soins. Les retraits successifs¹⁴⁶ ont rendu caduque le fonctionnement de l'IPRAO. En 1970, le Bénin émit à son tour le vœu de créer un régime national de retraite. Le Sénégal hérita donc de cette structure qu'il garda telle quelle (et notamment son système à points) jusqu'en 1978, date à laquelle l'IPRAO est renommée IPRES¹⁴⁷.

Les institutions de prévoyance, qui ont vu le jour durant la colonisation, s'inscrivent dans les codes juridiques relevant de la métropole. Ainsi, les codes du travail burkinabè, sénégalais ou togolais ont une acception particulièrement réductrice de la notion de travailleur¹⁴⁸ au regard de leur structure d'emploi. Sont donc juridiquement exclus des systèmes de retraite, les travailleurs indépendants ainsi que ceux évoluant dans le secteur informel. Dans chacun de ces pays on retrouve un régime spécial pour les fonctionnaires qui a gardé les avantages acquis lors de la période coloniale et un régime de base – destiné aux salariés du secteur privé dûment affiliés – qui s'est lentement constitué autour des négociations collectives entre organisations syndicales et patronales. Le Sénégal et le Togo ont également mis en place un régime complémentaire¹⁴⁹ pour les cadres afin de compenser la modicité des

pensions du régime de base et ainsi réduire l'écart entre fonctionnaires et salariés du privé. Il convient de s'arrêter quelques instants sur quelques indicateurs afin de rendre compte du décalage entre la réalité des structures sociodémographiques (Tableau 1) et la conception des institutions de prévoyance sociale en Afrique de l'Ouest. Un système de retraite est lié de manière inextricable aux structures démographique, sociale et économique dans lesquelles il s'inscrit. Aussi, quand la conception du système de protection sociale ne se justifie qu'au regard de l'Histoire, il semble nécessaire de le ré-enraciner dans le présent. La pertinence d'un tel système devrait s'inscrire d'une part dans un ensemble de valeurs partagées par une société et d'autre part dans la réalité sociologique, économique et démographique de la société en question.

Tableau 1 : Indicateurs sociodémographiques et socio-économiques

	Burkina Faso	Sénégal	Togo
Population totale (millions)*	14	14	6
Moins de 15 ans (%)*	46,4	41,8	42,2
15-60 ans (%)*	48,4	52,6	52,3
60 ans et plus (%)*	5,2	5,6	5,5
Taux d'accroissement naturel moyen (%)*	3,1	2,5	2,8
Taux d'urbanisation (%)*	22,7	45,2	38
IDH [Rang sur 187 pays]**	0,388 [181]	0,485 [163]	0,473 [166]
Taux de dépendance¹⁵⁰ (%) ***	91,3	86,5	80,1
Espérance de vie à la naissance (années)***	56,3	63,4	56,5

Sources : * Burkina Faso : RGPB 2006, Sénégal : RGPB 2013, Togo : RGPB 2010 ; ** PNUD, 2014 ;

Nota Bene : Les sommes des trois tranches d'âge pour chaque pays ne font pas exactement 100% du fait d'arrondis successifs.

143 Au sens où « [il] n'opère aucune distinction entre les groupements associés et ne laisse aucune place – en principe – à des dérogations d'ordre territorial ou professionnel » (Gautron, 1970, p. 710).

144 Les premiers furent ceux de la Guinée en 1958 suite à l'application du choix politique de Sékou Touré, puis de la Côte d'Ivoire en raison de sa « politique de territorialisation et du choix de son modèle économique » (Gautron, 1970, p. 717).

145 Il faut noter que le Togo ne faisait pas partie de l'A.O.F. Ce sont ses organismes professionnels qui avaient demandé l'adhésion à l'IPRAO en 1962.

146 Il faut préciser comme le souligne J.-C. Gautron qu'« il s'agit du retrait des organisations professionnelles relevant de chacun des États. Mais la décision de retrait est prise par chacun des gouvernements qui institue, à la place des conventions collectives, un mécanisme de couverture du risque « vieillesse » purement interne en créant des caisses de retraite publiques (ou en favorisant la conclusion de nouvelles conventions collectives) » (1970, p. 716).

147 Institution de Prévoyance Retraite du Sénégal.

148 « Est considérée comme travailleur [...] quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne, physique ou morale, publique ou privée, appelée employeur ». Cette définition se retrouve à la fois dans la loi n°2006 portant code du travail au Togo, la loi n°97-17 du 1er décembre 1997 portant Code du Travail au Sénégal et la loi n°028-2008/AN portant code du travail au Burkina Faso. Seul le Sénégal établit une distinction entre « travailleur permanent » et « travailleur saisonnier et journalier ». Ce dernier est défini comme « engagé à l'heure, à la journée ou pour la durée d'une campagne agricole, industrielle ou artisanale » (article 2 de la loi susmentionnée).

149 Respectivement en 1973 (le régime complémentaire des cadres du secteur privé (IPRES-RCC)) et 1974 (la caisse de retraite complémentaire des cadres (CRCC)).

150 Population âgée de moins de 15 ans et de plus 65 ans divisée par la population âgée de 15 à 64 ans.

Bien que les tailles de leur population diffèrent, les structures démographiques de ces trois pays sont très proches, caractérisées par une population encore très jeune. Les taux d'accroissement naturel figurent parmi les plus élevés au monde, signe d'une vigueur de la natalité et d'une transition démographique à peine entamée. Les taux de dépendance attestent de cette jeunesse et de la dépendance supposée des inactifs sur les actifs. L'IDH permet de rendre compte des difficultés en termes de revenu, d'éducation et de santé auxquelles sont confrontées les populations. La composition du PIB de ces trois pays est relativement similaire. Elle révèle un secteur des services dominant en termes de valeur ajoutée, une industrie embryonnaire et une agriculture déclinante malgré le fait qu'elle occupe, au minimum, plus des deux tiers de la population active. Hormis quelques grands centres urbains (Lomé, Dakar et Ouagadougou), l'essentiel de la population se trouve en milieu rural (au Burkina Faso tout particulièrement).

Avant de rentrer plus avant dans l'analyse de ces régimes de retraite, il convient de s'arrêter un instant sur les données disponibles concernant l'Afrique de l'Ouest. Les institutions de prévoyance, à l'exception notable du Burkina Faso, ne mettent pas à disposition leurs données statistiques. L'OIT a, depuis le début des années 2000, entrepris la collecte systématique de données relatives à la sécurité sociale auprès de ses États membres et les a rendues accessibles. L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) lui a emboîté le pas avec la constitution d'une base de données qualitatives sur les

systèmes de protection sociale à travers le monde. Il a également été possible d'avoir accès aux évaluations actuarielles du régime de pension des fonctionnaires sénégalais. Les données (lacunaires) sur le Togo proviennent de rapports d'experts qui se sont appuyés sur des évaluations actuarielles récentes des régimes du public et du privé (non consultables).

L'enquête sur la sécurité sociale de l'OIT permet de se faire une idée des taux de couverture des différents régimes de retraite nationaux. Si l'on considère la proportion de la population âgée bénéficiant d'une pension, le Sénégal arrive en tête de la sous-région avec 12,4 % en 2006 et 23,5 % en 2010, suivi par le Togo avec 10,9 % (2009) et le Burkina Faso avec 3,2 % (2009). Toutefois ces statistiques sont à prendre avec précaution car la fiabilité des données est sujette à caution. Les institutions de prévoyance sociale ne possèdent pas toujours de fichier fiable permettant une prise en compte complète de l'ensemble des affiliés. On peut toutefois estimer que les taux de couverture des personnes âgées de 65 ans et plus bénéficiaires d'une pension en droit direct sur l'ensemble de cette même population ne dépassent pas les 15 % en Afrique de l'Ouest. Le Sénégal possède une meilleure couverture retraite que les autres pays de la sous-région. Il faut également prendre avec précaution les conclusions des différents rapports des organismes internationaux (notamment la Banque mondiale), des consultants et autres experts au sujet de la dégradation des ratios démographiques des caisses de retraite. Il s'agit souvent d'un argument en faveur

de l'introduction de régimes de retraite par capitalisation. Si les données disponibles attestent en effet d'une dégradation des ratios démographiques, le déficit des institutions de prévoyance sociale ne peut être imputé uniquement à cela. Le décalage croissant entre pensionnés et cotisants ne relève pas tant d'une fin de transition démographique que d'un marché du travail de plus en plus inscrit dans l'informalité. Benjamin & Mbaye (2012 : 73) estiment que pour le Bénin, le

Sénégal et le Burkina Faso « le secteur informel représente plus de 90 % de l'emploi total ». Les programmes d'ajustement structurel, mis en place dans les années 1990, ont marqué la « fermeture des possibles » (Mazzocchetti, 2009) en termes d'emplois salariés.

La structure et les modes de fonctionnement des régimes de retraite des 3 pays ici étudiés diffèrent sur plusieurs points (Tableau 2) mais leur analyse détaillée révèle plusieurs enjeux en partie partagés.

Tableau 2 : présentation synoptique des institutions de prévoyance sociale

	Burkina Faso		Sénégal		Togo	
	CARFO*	CNSS**	FNR ^{153*}	IPRES RG**	CRT*	CNSS**
Cotisations en % (employé / employeur)	8 / 12	5,5 / 5,5	12 / 23 (avant 2002 : 15/20)	5,6 / 8,4	7 / 20	4 / 8
Années de cotisations pour une pension à taux plein	15	15	30	400 points (19 années en moyenne)	30	15
Âges requis pour l'ouverture des droits à la retraite	Entre 56 et 63 ans	Entre 56 et 63 ans	60 ans	60 ans	Entre 50 et 60 ans	60 ans
Régimes complémentaires	/	/	/	IPRES RCC (cotisations employé 2,4 % employeur 3,6 %)	/	CRCC (dissoute par décret en 2010)
Élargissement de la couverture	/	Assurance volontaire (2008)	/	/	/	Assurance obligatoire (2011)

* : régime spécial pour les fonctionnaires ; ** : régime pour les salariés du privé

Les études disponibles (OIT, 2008, Auffret, 2011, Ndiaye & Diabate, 2012) s'accordent sur la dégradation des ratios démographiques pour le Sénégal et le Togo. Ainsi les institutions togolaises telles que la CNSS passe de 1 retraité pour 12 cotisants

151 Données juridiques avec NORMLEX (qui intègre NATLEX la base de données sur les législations nationales du travail et de la sécurité sociale), statistiques avec SecSoc (l'Enquête sur la sécurité sociale qui fait suite à l'Enquête sur le coût de la sécurité sociale lancée dès la deuxième partie des années 1940) et analytiques avec les SPER (Évaluation des dépenses et des performances en protection sociale). Il faut noter que les bases de données statistiques et juridiques traitent le plus souvent des régimes de pensions du secteur privé.

152 L'OIT calcule cet indicateur en considérant le nombre de personnes âgées recevant une pension de retraite sur l'ensemble de la population au-delà de l'âge légal de départ à la retraite selon les législations nationales. Les détails de l'enquête sur la sécurité sociale de l'OIT sont disponibles sur le site internet de l'organisation. http://www.ilo.org/dyn/lossi/ssmain.home?p_lang=fr

153 Le FNR est un établissement public à caractère administratif à la différence de la CARFO burkinabè. Régime à prestations définies et en annuités, il est financé par répartition sans constitution d'un fonds de réserve (on retrouve cette configuration pour la CRT et la CARFO. Seuls les régimes des salariés du privé ont constitué un fonds de réserve, qui fut d'ailleurs soit récupéré par les autorités, soit mal géré par les caisses qui n'en avaient pas la compétence). Le régime de prestations définies est l'un des deux types d'engagements de retraite proposés par l'employeur, avec celui de régime à cotisations définies. Pour le premier, l'employeur garantit le niveau des prestations définies par la convention (en l'occurrence en fonction du salaire et de l'ancienneté du salarié). Alors que pour le deuxième, l'équilibre s'obtient en faisant varier les pensions en fonction des ressources. Ainsi les actifs et les retraités profitent de la croissance ou subissent les crises en ensemble. Ce qui n'est pas le cas pour les régimes à prestations définies où seul les actifs profitent de la croissance ou subissent les crises.

en 1980 à 1 retraité pour 3 cotisants en 2008 (Auffret, 2011, p. 48) ; la Caisse de Retraite du Togo (CRT), en 2009, est à 1 retraité pour 3,2 actifs et 1 retraité pour 2,4 actifs si l'on inclut les bénéficiaires de pension de réversion (Auffret, 2011, p. 45). En ce qui concerne le Sénégal, le constat est le même, le FNR connaît une légère baisse¹⁵⁴ de 1 pensionné pour 2,45 cotisants en 1985 à 1 pensionné pour 1,38 cotisants en 2004 (OIT, 2008, p. 46), tout comme l'IPRES RG (régime de base des salariés du secteur privé) qui passe de 2,27 à 1,87 cotisants pour un pensionné entre 1991 et 2004 (OIT, 2008, p. 48). L'étude actuarielle conduite en 2009/2010 auprès de la CRT est particulièrement alarmiste quant à la viabilité de ce système contributif fonctionnant par répartition. Ce ratio a conduit à un déficit structurel significatif malgré des cotisations salariales et patronales relativement élevées pour la région. Toutefois, ce n'est pas la seule raison. La CRT a été amenée à prendre en charge des dépenses ne relevant pas de sa mission¹⁵⁵ sans pour autant avoir les fonds pour la remplir. A l'heure des bilans, les rapports admettent qu'aux causes endogènes (mauvaise gestion essentiellement, mainmise des autorités sur les réserves, enregistrement incomplet des cotisants), les politiques d'ajustement structurel des années 1990 (notamment les départs à la retraite anticipés sans renouvellement de la population cotisante) ont aggravé les dysfonctionnements et mis à mal la pérennité de la CRT. Une stratégie de réforme et d'équilibre des comptes devrait être adoptée par les autorités togolaises

dans le cadre d'une nouvelle loi réorganisant le fonctionnement de la CRT (Auffret, 2011, p.45).

Pour son homologue Sénégalais, le FNR, l'étude actuarielle réalisée en projection de la période 2010-2050 pointe du doigt sa viabilité, bien que la situation financière du régime soit excédentaire de 5 milliards XOF¹⁵⁶ (environ 7,62 millions €) entre 2002 et 2004. Afin de faire face à la dégradation du ratio démographique, il a été décidé de modifier certains paramètres comme l'élargissement de l'assiette de cotisations et le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite. Pour Ndiaye et Diabate (2012), ce ratio va continuer à diminuer sous l'effet des départs à la retraite nombreux et de l'évolution insuffisante des cotisants pour soutenir le régime. De fait, les recettes peu dynamiques conjuguées à des dépenses qui vont croître, laissent entrevoir une situation déficitaire dès 2011. La « générosité » du système est alors mise en question.

Pour la CNSS togolaise, l'évaluation actuarielle de 2009/2010 pointe un déficit préoccupant (5 milliards XOF (environ 7,62 millions €) pour la seule branche vieillesse, frais administratifs compris, en 2009). Des problèmes d'enregistrement sont présents. Auffret (2011, p. 46) souligne que sur les 126 574 salariés enregistrés pour 2008, le fichier d'enregistrement omet toute information concernant le salaire pour 60 % d'entre eux. Dès lors, seulement 50 480 enregistrements seraient exploitables. La mauvaise gestion¹⁵⁷ ne saurait tout expliquer, la situation financière déficitaire de la CNSS trouverait une de

ses explications dans la crise des années 1990 qui a conduit les autorités à capter les réserves financières d'une part et d'autre part, à ne pas verser les cotisations sociales en tant qu'employeur.

La Caisse de retraite complémentaire des cadres (CRCC) du Togo créée en 1974 mais réellement fonctionnelle en 1987 a connu un sort singulier. Comme elle était elle aussi déficitaire, la CNSS a décidé à la fois de la transformer en régime par capitalisation, de l'ouvrir aux salariés non cadres des secteurs privés et de suspendre l'attribution de la pension aux cadres cotisants partant à la retraite au 1er janvier 2005. Une décision de justice a été rendue en 2006 et a jugé illégale cette « réorientation », condamnant la CNSS au paiement des pensions. En 2010, un décret porte dissolution de la CRCC après s'être assuré que la caisse verserait les 3,6 milliards XOF (environ 5,48 millions €) dus aux bénéficiaires.

Au Sénégal, l'IPRES RG est l'héritière de l'IPRAO, elle en conserve les locaux mais aussi son système à points. Elle met également en place dès 1973 un régime complémentaire, l'IPRES RCC pour compenser le décalage des pensions entre fonctionnaires et salariés du privé. Le montant de la pension est défini par le nombre de points accumulés par le salarié¹⁵⁸. Les cotisations figurent aussi parmi les plus élevées des régimes pour salariés du privé d'Afrique de l'Ouest. Même si l'objectif concernant les charges administratives n'est pas atteint puisque les dépenses administratives en 2004 s'élevaient à 13,3 % des recettes totales, soit 3,3 points au-dessus

du plafond fixé par l'IPRES, le régime est largement excédentaire en 2004 (15 milliards XOF (environ 22,86 millions €)) suite au versement des arriérés (après parfois dix ans de retard) de cotisations des agents de l'État non fonctionnaires.

Les deux institutions burkinabè, CARFO et CNSS, connaissent essentiellement des problèmes de recouvrement des cotisations, d'évasion sociale ou encore de faibles taux de transformation¹⁵⁹. Bien que l'absence de statistiques fiables ne permette pas de statuer sur la performance de la CARFO, certains analystes (Soulama & Zett, 2008, p. 18) signalent que « la CARFO rencontre des difficultés dans le recouvrement des cotisations en raison des lourdeurs administratives qui se traduisent par un circuit de reversement long et à cause de l'incivisme de certaines institutions qui refusent de se conformer à la législation dans le cadre du reversement des cotisations des agents en détachement ». Il en va de même pour la CNSS qui est confrontée à des problèmes de recouvrement des cotisations (en 2008, ses arriérés s'élevaient à 18 milliards XOF (soit 27,44 millions €)). Selon les données disponibles de 2006, la CNSS couvrirait 175 317 travailleurs salariés sur un effectif estimé à plus de 360 000 personnes soit un taux de couverture de 48,7 % (Soulama & Zett, 2008). L'évasion sociale importante ajoutée aux charges administratives¹⁶⁰ entrave sérieusement le fonctionnement de la CNSS. Les dépenses de la CNSS se caractérisent avant tout par un faible taux de transformation¹⁶¹. De 2006 à 2009, ce taux a évolué négativement en

154 Comme le précise l'OIT « le nombre de points de cotisations est calculé en divisant le montant de la cotisation par un salaire de référence. Ce salaire de référence est défini chaque année par le conseil d'administration de l'IPRES » (2008, p. 42).

159 Rapport entre les dépenses de prestations sociales et les cotisations sociales.

160 Sur 100 XOF de dépenses, 39 XOF constituent les dépenses de fonctionnement dont 25 sont affectés aux frais de personnel (Soulama & Zett, 2008 : 16). Selon les normes de la Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (CIPRES), les coûts de fonctionnement ne devraient pas être supérieurs à 15 % (contre 39 % à la CNSS).

161 Rapport entre les dépenses de prestations sociales et les cotisations sociales : 35,93 % en 2009. De 2006 (42 %) à 2009, ces taux ont donc évolué négativement en s'éloignant de la norme fixée à 65 % par la CIPRES (OIT, 2012 : 33). Notons à ce sujet que la CARFO a un taux de transformation satisfaisant (64 % en 2007), entraînant d'importants manques à gagner pour cette société ». Le dossier est accessible à cette adresse : <http://www.cac.tg/cnss.htm>

154 Même si l'augmentation de l'effectif des pensionnés a toujours été plus rapide que celle des cotisants sur la période 1985-2004, le ratio démographique s'est détérioré rapidement à partir de 1997 à cause d'une réduction nette des fonctionnaires en activité.

155 Le rapport d'Auffret (2011) fait état de la prise en charge de coût de licenciement par exemple.

156 XOF est un code désignant le franc CFA de l'Union économique et monétaire ouest-africaine. 1 € = 655,957 XOF.

157 La Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage économique (CAC) du Togo fait état de « certaines pratiques irrégulières avérées qui ont entraîné d'importants manques à gagner pour cette société ». Le dossier est accessible à cette adresse : <http://www.cac.tg/cnss.htm>

s'éloignant de la norme fixée à 65 % par la Conférence interafricaine de la prévoyance sociale (CIPRES), traduisant ainsi un réel problème d'efficacité de la gestion des prestations.

Un autre point commun à ces institutions de prévoyance sociale, qu'il convient de souligner, est la très faible représentation des femmes. Le nombre de personnes couvertes par la CARFO est, pour l'année 2008, d'environ 94 500 cotisants assurés dont 71 % d'hommes contre 29 % de femmes. Même si le nombre de femmes couvertes est en augmentation depuis 2005, elles sont nettement moins représentées que les hommes dans la fonction publique. En ce qui concerne le secteur privé, en 2009, la CNSS compte 13 478 pensionnés de droit direct dont 93 % d'hommes. Cette sous-représentation féminine y est ainsi encore plus marquée que dans le régime public.

Au Sénégal, l'exclusion des femmes est également présente puisque sur dix pensionnés de l'IPRES RG neuf sont des hommes et que seulement 15 % des cotisants en 2003 sont des femmes. De manière surprenante, comme le constate l'OIT (2008 : 60), la pension vieillesse moyenne des femmes est plus élevée que celle des hommes. Elle reste toutefois très modique car les taux de remplacement sont d'environ 20 %, soit bien en-dessous de l'objectif fixé par le régime¹⁶². Pour le FNR, parmi les 19 609 anciens fonctionnaires (dont 93 % d'hommes) comptabilisés par l'enquête sur la sécurité sociale (OIT, 2008) en 2004, la pension moyenne s'élève à 107 375 XOF

(environ 164 €), soit un taux de remplacement moyen¹⁶³ proche de 100 %. La pension des hommes est en moyenne un peu plus élevée de 1,4 % que celle des femmes en 2004 (OIT, 2008, p. 56).

En somme, la situation du système de retraite togolais nécessite des réformes (fichiers cotisants, fichiers bénéficiaires, contrôles, gestion paritaire etc.). Les études actuarielles concluent à la nécessité de restructurer les deux caisses (CRT et CNSS). Elles proposent d'étudier d'autres formes de fonctionnement et en particulier un système par capitalisation. Malgré cette situation, a été adoptée par l'Assemblée Nationale en 2011¹⁶⁴ une loi portant assujettissement obligatoire à l'assurance sociale pour trois catégories de la population : les professions indépendantes (avocats, architectes, médecins, etc.), les ministres des cultes et les travailleurs relevant du secteur informel. La CNSS va donc jouer un rôle de premier plan dans l'extension de la protection sociale. Cette extension ne va toutefois pas sans poser de problèmes. L'ouverture des droits étant subordonnée au versement des cotisations, certaines catégories du secteur informel et du secteur indépendant, du fait de la faiblesse et de l'irrégularité de leurs revenus, ne pourront probablement jamais atteindre l'ouverture des droits. Enfin et surtout, il reste à savoir comment ces catégories réceptionneront l'obligation d'adhésion.

La situation des régimes de retraite burkinabè semble moins préoccupante que celle de leurs homologues togolais. Néanmoins, bien que la CARFO possède des meilleurs

taux de transformation que la CNSS, des problèmes dans le recouvrement des cotisations nuisent à l'efficacité et l'extension des régimes. Il s'avère nécessaire de lutter contre les lourdeurs administratives et d'améliorer le respect des dispositions relatives aux procédures de déclaration et la fiabilité des comptes de cotisants des employeurs. L'enjeu est donc de résoudre le problème des charges administratives car les assurés cotisent d'abord pour couvrir les dépenses de fonctionnement de la CNSS. Il faut également souligner un point important, à savoir que l'assurance volontaire¹⁶⁵ est ouverte aux burkinabè résidant à l'étranger¹⁶⁶ ainsi qu'aux professions libérales et aux travailleurs agricoles depuis 2008. Ce processus d'élargissement s'inscrit dans la politique nationale de protection sociale où la CNSS devra couvrir, d'ici à 2020, 90 % de la population ne travaillant pas dans la fonction publique. Le Burkina Faso étant un pays qui connaît une émigration importante dans la sous-région¹⁶⁷, surtout de la part des jeunes partis en Côte d'Ivoire¹⁶⁸ à la recherche d'un emploi, la possibilité de cotiser durant la période de migration est un apport intéressant de cette nouvelle loi.

De cette analyse descriptive des régimes de retraite burkinabè, sénégalais et togolais, il ressort que les régimes spéciaux des fonctionnaires sont à la fois plus « généreux » et plus pérennes financièrement que les régimes du privé¹⁶⁹. Même si le système sénégalais rend compte de meilleures performances que

ses homologues, il faut cependant soulever un ensemble de difficultés transversales. Ces régimes connaissent un déséquilibre constant entre les cotisants et les retraités. Les politiques d'ajustement structurel ont eu des conséquences directes et multiples sur les régimes de sécurité sociale : réduction des effectifs dans la fonction publique (départ à la retraite anticipé et gel des recrutements), cessation de paiement des cotisations, développement du chômage (fermetures ou restructurations d'entreprises, insolvabilité des employeurs, notamment dans le secteur public, etc.). De plus, l'illusion « déterministe » d'une transposition du modèle salarial dans le contexte ouest-africain a contribué à l'érosion des régimes en place : l'informalisation de l'emploi a, dans ces pays, pris le pas sur la salarisation de l'économie. Enfin, les caisses de retraite des salariés du privé connaissent des taux de transformation insuffisants, des charges administratives excessives, leurs données de base sont lacunaires et les pensions versées peuvent être dérisoires du fait d'une période de cotisation trop courte et de taux de cotisation parfois trop faibles.

Malgré ces difficultés, il est à noter que les institutions de prévoyance s'engagent sur la voie de l'extension de leur couverture. Si le Togo a choisi l'assurance obligatoire, le Burkina Faso s'est orienté vers l'assurance volontaire en proposant à ses ressortissants d'y adhérer qu'ils résident ou non sur le sol burkinabè. Le Sénégal à travers son projet de couverture maladie universelle se dirige,

¹⁶² L'objectif du régime est de verser une pension équivalente à 1,33 % du salaire par année de cotisation ; soit avec 19 années de cotisation en moyenne (OIT, 2008, p. 60), un taux de remplacement de 25,3 %.

¹⁶³ Il n'a pas été possible d'avoir accès aux taux de remplacement pour les régimes de retraite burkinabè et togolais. Si pour le régime des fonctionnaires sénégalais le taux de remplacement avoisine les 100 %, le régime de base pour les salariés du privé (IPRES) n'offre qu'un taux de 20 %, soit des revenus divisés par 5 lors de la retraite. Il semble que la situation, malgré l'absence de chiffre, soit la même pour les trois pays, c'est-à-dire un régime pour le secteur public nettement plus « généreux » que celui du secteur privé.

¹⁶⁴ Article 3 de la loi n°2011-006 portant code de sécurité sociale.

¹⁶⁵ Par la loi n°015-2006/ AN du 11 mai 2006 et l'arrêté n°2008-002/ MTSS/SG/DGPS du 10 mars 2008. Une cotisation allant de 3375 XOF (environ 5 €) à 66 000 XOF (environ 100 €) est demandée selon un rythme défini lors de la souscription ; cotisation d'une durée de 15 ans minimum. A partir de 56 ans, une pension vieillesse est versée ainsi qu'une pension de survivant payée au conjoint et aux enfants (quatre maximum) si l'assuré décède alors qu'il bénéficie ou aurait dû bénéficier de ladite pension.

¹⁶⁶ Comme le précise le texte de loi « l'assurance volontaire assure une protection sociale à tous les travailleurs indépendants burkinabè, qu'ils résident au Burkina Faso ou non ».

¹⁶⁷ Au moment de la crise ivoirienne en 2000 et de l'émergence des discours sur l'ivoirité, on dénombrait près de trois millions de Burkinabè en Côte d'Ivoire sur une population estimée à 12 millions (Banégas et Otayek, 2003).

¹⁶⁸ Cordell, Gregory et Piché (1996) caractérisent le système migratoire entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire de circulaire. Les jeunes hommes burkinabè partent travailler en Côte d'Ivoire pour des périodes relativement courtes avant de se réinstaller dans leur village d'origine.

¹⁶⁹ Les taux de cotisation, la durée de cotisation et la gestion des déficits par le budget de l'État expliquent en partie cette différence.

III. Dynamiques actuelles

quant à lui, vers l'extension de sa couverture par le biais des mutuelles de santé. Même s'il ne s'agit pas pour l'instant de fournir une protection contre le risque vieillesse, le développement des mutuelles permettra de toucher des populations qui jusque-là

ne possédaient aucune protection sociale. A terme, l'introduction du risque vieillesse couplé à des prestations santé pourrait se révéler une voie féconde dans l'adhésion des populations au système de protection sociale.



Sculpture, Ouagadougou, 2012. Muriel Sajoux

En 1993, une structure supranationale apparaît dans le paysage africain. Regroupant quatorze pays¹⁷⁰ préoccupés par les déficiences administratives, techniques et financières de leurs régimes de prévoyance, la Conférence interafricaine de prévoyance sociale (CIPRES) a instauré un ensemble d'indicateurs afin de fixer des règles communes de gestion. Elle n'a pas vocation à sanctionner les manquements aux normes mais vise par des audits et des formations à l'harmonisation technique des organismes de prévoyance. Vingt ans après sa création et malgré la persistance de problèmes structurels comme le déséquilibre de la branche des retraites, l'absence de la branche maladie et l'exclusion des professions libérales et des travailleurs des secteurs primaire et informel, la CIPRES a permis, notamment, la signature de plusieurs accords bilatéraux et d'un accord multilatéral, la Convention CIPRES en 2007, concernant la transférabilité des droits aux prestations sociales des travailleurs migrants.

Il existe en Afrique de l'Ouest deux entités d'intégration régionale distinctes¹⁷¹ dont le Burkina Faso, le Sénégal et le Togo font partie. La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui a vu le jour en 1975 regroupe quinze pays d'Afrique de l'Ouest et s'investit dans le volet de la libre circulation des personnes et du maintien de la paix. Elle se veut une zone d'intégration économique. Toutefois, aucune convention multilatérale de sécurité sociale n'est encore effective bien que C.T. Tounkara (2011, p. 7) précise qu'une telle convention

serait en cours d'élaboration. La deuxième organisation d'intégration régionale est l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) dont le traité constitutif a été signé en 1994. Elle regroupe 7 pays d'Afrique de l'Ouest ayant en commun le Franc CFA. Elle s'investit, quant à elle, dans le volet de la libre circulation des biens et l'harmonisation juridique des activités économiques dans le cadre d'un marché régional. A ce niveau, il faut noter qu'un règlement communautaire a été adopté sur les mutuelles sociales¹⁷² en 2009. Cependant, pour l'instant aucune convention multilatérale de sécurité sociale n'a été adoptée.

La convention CIPRES de 2007 est donc le seul instrument multilatéral de coordination des régimes nationaux en matière de protection sociale des travailleurs migrants. Elle est entrée en vigueur dans cinq pays (Burkina Faso, Mali, Niger, Centrafrique et Bénin). Concernant les accords bilatéraux entre pays africains, C.T. Tounkara (2011, p. 8) constate que leur nombre est encore faible. A titre d'exemple, la Côte d'Ivoire n'est liée qu'au Burkina Faso, et la Mauritanie qu'au Sénégal. Quoique l'intégration régionale des systèmes de sécurité sociale soit encore balbutiante, elle est une voie à poursuivre afin de prendre en compte la mobilité importante des travailleurs en Afrique de l'Ouest¹⁷³.

La priorité des gouvernements ouest-africains semble plutôt dirigée vers la consolidation des régimes en place à travers des réformes paramétriques. La question de l'extension de la couverture semble être une préoccupation

170 A savoir le Bénin, le Burkina Faso, la Centrafrique, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Mali, le Niger, la République Démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad, le Togo et l'Union des Comores.

171 Pour une analyse approfondie et détaillée de ces deux organisations d'intégration régionale voir la thèse de Lama Kabbanji (2008).

172 Règlement n°07/2009/CM/UEMOA portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA.

173 L. Kabbanji souligne que les migrations en Afrique de l'Ouest sont essentiellement intrarégionales et concernent majoritairement les pays voisins. En termes de volumes, la Côte d'Ivoire, le Nigeria et le Sénégal polarisent la majorité des migrations de la sous-région (2008, p. 59). Les principaux pays de départ, principalement de travailleurs, sont le Burkina Faso, la Guinée, le Mali et le Togo (2008, p. 59). Selon la base de données des Nations-Unies traitant des migrations (<http://esa.un.org/migration>), sur les 17,1 millions de migrants internationaux répertoriés en 2005 sur le continent africain, 7,5 millions se trouvaient en Afrique de l'Ouest, la partie du continent qui accueille le plus grand nombre de migrants.

de second plan. Ce sont essentiellement les organismes internationaux qui en ont porté l'initiative. L'assurance volontaire de la CNSS du Burkina Faso en 2008 ou l'assurance obligatoire de la CNSS du Togo en 2011 pour les professions indépendantes et du secteur informel s'inscrivent dans le sillage de l'OIT qui, lors de la conférence de Genève en 2001 a fait de l'extension de la couverture son cheval de bataille (Reynaud, 2003, p. 1). L'AISS s'est également engagée sur cette voie en élaborant une stratégie pour l'extension de la sécurité sociale (AISS, 2010) et un cadre conceptuel, la « sécurité sociale dynamique »¹⁷⁴. On observe aujourd'hui une certaine convergence autour des systèmes de retraite à piliers multiples. Il s'agit généralement d'un premier niveau comprenant une pension non contributive, d'un deuxième niveau avec une pension contributive obligatoire et d'un troisième niveau constitué d'une épargne volontaire. Cette combinaison n'est pas encore à l'ordre du jour en Afrique de l'Ouest où les pensions, comme il en a été question, sont basées sur un système de cotisations obligatoires pour les seuls salariés du secteur public et du secteur privé. En revanche, une réflexion sur une pension minimale est en train d'émerger au sein de l'IPRES sénégalaise. Il s'agirait d'assurer pour les bénéficiaires d'une pension, un revenu minimal qui aurait comme objectif de combler les écarts importants entre les pensions les plus basses et les pensions les plus élevées. A terme, cela permettrait de mensualiser les

pensions qui sont encore bimestrielles. Pour l'heure, l'instauration d'un minimum vieillesse non contributif n'est toujours pas d'actualité en Afrique de l'Ouest. Il faudrait également s'interroger sur l'absence de revendication d'un régime de retraite de la part des populations. Bénéficier d'une pension ne fait pas partie des revendications collectives. Les organisations syndicales ont été déterminantes dans l'instauration d'un régime de base durant la colonisation. Or, depuis les Indépendances, les négociations à ce sujet sont absentes. Peu d'études¹⁷⁵ ont questionné leur silence. Comment interpréter ce manque d'intérêt à l'égard d'une prise en charge institutionnelle de la vieillesse ? Les dynamiques actuelles sont conçues et proposées par les organismes internationaux. Les préoccupations quotidiennes des populations ont trait à la satisfaction des besoins de santé et d'éducation des jeunes générations. Se projeter (et donc épargner) dans 20, 30 ans est, pour beaucoup, tout simplement impossible. Bien que les vécus révèlent de grandes difficultés dans la vieillesse¹⁷⁶, l'adhésion à une assurance volontaire reste un idéal difficilement réalisable. Peut-être que le couplage de l'assurance maladie universelle (en projet dans de nombreux pays de la sous-région) au risque vieillesse serait une voie féconde dans l'adhésion des populations à la prévoyance sociale. En fin de compte, relativement peu de recherches ont été réalisées au sujet

du soutien à la vieillesse en Afrique. Les dynamiques actuelles (urbanisation, scolarisation, migrations, baisse de la fécondité, chômage des jeunes, etc.) qui traversent les sociétés ouest-africaines interrogent les capacités familiales de prise

en charge de leurs membres les plus âgés. Sans pour autant imiter les choix fait par les sociétés occidentales en la matière, il est nécessaire que les politiques publiques parviennent à appuyer les familles.



En route vers la place des cinéastes, Ouagadougou, 2012. Muriel Sajoux

174 L'AISS la définit comme « un ensemble de politiques, programmes et processus novateurs et évolutifs, permettant d'offrir des régimes de protection sociale plus accessibles et plus viables qui ne se limitent pas à fournir une protection, à encourager la prévention et à soutenir la réadaptation et l'intégration ou la réintégration, mais qui contribuent également à l'édification de sociétés socialement plus ouvertes et économiquement plus productives » (AISS, 2008, p. 2).

175 L'OIT dans le cadre d'un rapport (2010) émet l'hypothèse d'un assujettissement des syndicats au politique. Durant les premières décennies de l'Indépendance, la vigueur syndicale a été fondue au sein de syndicats uniques, en lien direct avec le parti au pouvoir (2010, p. 7). Avec l'ouverture politique des années 1990 et le pluralisme politique qui émerge, le rapport constate une prolifération et une fragmentation des syndicats qui empêchent toute unité, et ce faisant, tout pouvoir de négociation.

176 Voir à ce sujet l'étude réalisée par N. Kakwani & K. Subbarao (2005) qui soulignent, quantitativement, la précarité des ménages comportant une personne âgée comme chef de ménage.

Agence Nationale de la Statistiques et de la Démographie (ANSD)

- 2014, Résultats définitifs du Recensement général de la population, de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage 2013 (RGPHAE 2013), Dakar, République du Sénégal, Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, 418 p.

Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS)

- 2008, Une sécurité sociale dynamique pour l'Afrique : une stratégie pour le développement.

Développements et tendances, Genève, Association internationale de la sécurité sociale, 42 p.

- 2010, La stratégie de l'AISS sur l'extension de la couverture de la sécurité sociale, Genève, Association internationale de la sécurité sociale, 10 p.

Assima-Kpatcha E., Sebald P. et Sossou K.A.

- 2011, « Les formes du travail et la naissance du syndicalisme » in N. Gayibor (éd.), Histoire des Togolais. Des origines aux années 1960. Tome 4 : Le refus de l'ordre colonial, Paris-Lomé, Karthala et Presses de l'Université de Lomé (UL), p. 327-374.

Auffret P.

- 2011, La protection sociale au Togo. Situation présente, besoins des populations et propositions pour l'avenir, Lomé, PNUD, 77 p.

Banégas R. & Otayek R.

- 2003, « Le Burkina Faso dans la crise ivoirienne. Effets d'aubaine et incertitudes politiques », Politique Africaine, 89, p. 71-87.

Benjamin N., Mbaye A. A.

- 2012, Les entreprises informelles de l'Afrique de l'ouest francophone : Taille, productivité et institutions, Africa Development Forum, Washington, DC: World Bank and Agence Française de Développement, 299 p. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9364> License: CC BY 3.0 IGO."

Briey (de) P.

- 1959, « Les Rapports du Travail et la Sécurité Sociale dans les Territoires non métropolitains d'Afrique », Civilisations, 9(1), p. 37-59.

Burkina Faso

- 2008, Recensement général de la population et de l'habitation de 2006. Résultats définitifs, Ouagadougou, Ministère de l'économie et des finances, Comité national du recensement, Bureau central du recensement, 52 p.

Castel R.

- 1997, « Le modèle de la « société salariale » comme principe d'une comparaison entre les systèmes de protection sociale en Europe du Nord et en Europe du Sud » in MiRe, Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud, Vol. 3, Paris, MiRe, p. 29-48.

Cordell D., Gregory J. W. et Piché V.

- 1996, Hoe and Wage: A Social History of Circular Migration System in West Africa, Boulder (Colorado), Westview Press, 384 p.

Fouomene E.

- 2013, Les protections traditionnelles et le développement du système de sécurité sociale au Cameroun, Thèse de doctorat, Université de Genève, 647 p.

Gautron J.-C.

- 1970, « Note sur certains aspects internationaux des relations du travail en Afrique de l'Ouest », Annuaire français de droit international, 16, p. 705-719.

Giuliano A.

- 2000, « la situation actuelle des régimes publics de sécurité sociale dans les pays francophones d'Afrique au sud du Sahara : un état des lieux » in Bureau International du Travail, Réflexions sur les stratégies de réforme de la protection sociale en Afrique francophone au sud du Sahara, Genève, BIT, p. 93-126.

Kabbanji L.

- 2008, Vers une régionalisation de la gestion des migrations en Afrique de l'Ouest : la politique à l'épreuve de la pratique, Thèse de doctorat, Université de Montréal, 328 p.

Kakwani N. et Subbarao K.

- 2005, Ageing and poverty in Africa and the role of social pensions, Working paper n°8, Brasilia, United Nations Development Programme, International Poverty Centre, 44 p.

Mazzocchetti J.

- 2009, Être étudiant à Ouagadougou. Itinérances, imaginaire et précarité, Paris, Karthala, 360 p.

Morse D. A.

- 1959, « The ILO and Africa / Le B.I.T et l'Afrique », Civilisations, 9(1), p.2-16.

Mouton P.

- 1961, « la sécurité sociale en Afrique au sud du Sahara », Revue internationale du travail, LXXXIV (3), p. 155-190.

Ndiaye P.B. et Diabate B.

- 2012, Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2010-2050, Dakar, République du Sénégal, 64 p.

OIT

- 2001, Rapport VI. Sécurité sociale. Questions, défis et perspectives, Conférence internationale du Travail 89ème session, Genève, Bureau International du Travail, 91 p.

- 2008, Sénégal. L'analyse des prestations et des indicateurs de résultats de la protection sociale (SPER), Genève, Bureau International du Travail, 159 p.

- 2010, Pluralisme syndical et prolifération des syndicats en Afrique francophone, Genève, Bureau International du Travail, 60 p.

- 2011, Revue des Dépenses et de la Performance de la Protection Sociale (SPER) au Burkina Faso, Genève, Bureau International du Travail, 145 p.

PNUD

- 2014, Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience, Rapport sur le développement humain 2014, New York, Programme des Nations Unies pour le développement, 259 p.

République Togolaise

- 2011, Recensement général de la population et de l'habitat (06 au 21 novembre 2010). Résultats définitifs, Lomé, Ministère chargé de la planification, du développement et de l'aménagement du territoire, Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale, Bureau central du recensement, 65 pages.

Reynaud E.

- 2003, L'extension de la couverture de la sécurité sociale : la démarche du Bureau international du Travail, ESS – Document n°3, Genève, Bureau International du Travail, 30 p.

Social Security Administration et International Social Security Association

- 2015, Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2015, Washington, SSA Publication, no. 13-11802, 227 p.

Soulama S. et Zett J-B.

- 2008, Diagnostic des dispositifs de protection sociale au Burkina Faso, Ouagadougou, Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale, 71 p.

Toukara C.T.

- 2011, « Séance 6. Approche générale et défis : accès à la protection sociale et la portabilité de ses prestations pour les travailleurs migrants résidents à travers les frontières internationales » in Soutien au processus de Rabat sur la Migration et le Développement, Réunion d'experts sur les droits sociaux des migrants et leur portabilité dans un cadre transnational, Rabat, Maroc, 31 mars – 1er avril 2011, 10 p.
[Accessible sur : <http://www.dialogueuroafricainmd.net>]

Vuarin R.

- 2000, Un système africain de protection sociale au temps de la mondialisation ou « Venez m'aider à tuer mon lion... », Paris, L'Harmattan, 252 p.