

La question du financement du système algérien de retraites, Eléments pour un débat

Mr Boussaid Abd El Malek

L'affirmation du droit à la protection sociale des travailleurs arraché par les luttes syndicales tout au long du développement du capitalisme est un droit aujourd'hui universellement reconnu et consacré par la déclaration universelle des Droits de l'Homme adoptée par L'ONU.

Par la convention n°102 relative aux normes minimales de sécurité sociale, l'organisation internationale du travail (OIT) recommande aux pays membres la prise en charge de neuf risques différents dont la vieillesse. Cette prise en charge de la vieillesse, c'est-à-dire des actifs devenus inactifs, s'est organisée sous la forme de systèmes de retraites dont la vocation fondamentale est de partager le pouvoir d'achat produit par les actifs avec les retraités, étant entendu que tout actif est appelé à devenir un retraité.

La pérennité d'un tel système était, et demeure encore, un puissant facteur de cohésion sociale, de solidarité intergénérationnelle et un outil de légitimation de l'Etat dans sa dimension sociale (lois sociales, codes du travail, âge de départ à la retraite etc.)

Pourtant, aujourd'hui, la pérennité des systèmes de retraites devient problématique.

En effet, la question du financement des retraites se pose un peu partout dans le monde sous l'effet :

- D'une part, de ce qu'il est convenu d'appeler le choc démographique lié à une baisse de la fécondité, une arrivée à la retraite des générations du *baby boom* et un allongement continu de l'espérance de vie, même si l'ampleur et le calendrier de ces événements diffèrent d'un pays à l'autre.
- D'autre part, des mutation du marché du travail caractérisé partout par le rétrécissement de l'emploi dans les divers secteurs d'activité de la sphère formelle et le recours aux formules de retraites anticipée induisant de façon cumulée une contraction sévère de la base cotisante par rapport à une population de retraités en augmentation constante.

Face à ces évolutions, tant les pouvoirs publics que la Banque Mondiale convergent largement sur les objectifs d'une réforme des régimes de retraites afin d'en assurer la viabilité financière, tout en ciblant un niveau de vie des retraités satisfaisant, et ce dans un environnement économique, social et démographique changeant. Remettre à plus tard la réforme des retraites aura pour conséquence de faire endosser le coût de la réforme aux générations futures.

Tel est le problème général qui se pose à tout système de retraites. Qu'en est-il du système algérien ?

Héritier du système français de protection sociale, le système algérien s'est remarquablement développé depuis l'indépendance du pays en généralisant la protection socio-sanitaire au bénéfice du plus grand nombre possible et en couvrant quasiment toutes les normes minimales de sécurité sociale telles que définies par la convention n°102 de L'OIT dont le droit à la retraite pour les seniors.

Les lois relatives à la sécurité sociale de juillet 1983 et janvier 1992 (décret) ont, d'une part, mis fin à la disparité des régimes existants alors au profit de leur unification par grands

régimes de risques couverts (maladie, invalidité, retraites, chômage) ; d'autre part, permis la création de Caisse autonomes correspondant aux grands régimes de risques dont la Caisse Nationale de Retraite (CNR).

Le financement de cette caisse est assuré par les prélèvements sociaux obligatoires issus d'une partie des cotisations sociales des travailleurs et des employeurs, d'où son statut juridique d'EPGS (Etablissement public à gestion spécifique).

Le fonctionnement de la CNR s'inspire fortement du modèle français où le mode de financement dit par répartition est privilégié par rapport au financement dit par capitalisation, de type anglo-saxon, assis sur les fonds de pensions.

Le financement par répartition est fondé sur le principe de la solidarité intergénérationnelle où chaque année les pensions versées aux retraités sont honorées par les cotisations prélevées sur les actifs. Cela signifie que les retraites d'aujourd'hui représentent une part de la richesse produite au même moment

Le financement par capitalisation consiste à placer sur les marchés financiers les cotisations et à payer les retraites avec les rendements de ces placements et leur possible revente.

Les risques générés par les deux systèmes de financement ne sont pas identiques :

- La répartition repose sur l'évolution des revenus professionnels et sur le nombre de cotisants. Elle est donc sensible au chômage et à l'emploi informel, qui réduisent la base cotisante, mais aussi au blocage des rémunérations qui affecte négativement les niveaux de vie des actifs tout en maintenant inchangée la base cotisante.
- La capitalisation repose sur le rendement du capital. Elle est sensible à l'inflation, qui déprécie les actifs financiers, et à l'évolution erratique des marchés des capitaux.

Contrairement donc à ce que l'on pense spontanément, le capitalisation ne consiste pas à mettre de l'argent de côté (les vieux jours) car il n'y a pas de transfert de pouvoir d'achat dans le temps de façon pérenne. Prêté à un investisseur, cet argent sera rémunéré selon le rendement du capital du moment et remboursé avec la production du moment.

Il apparaît alors que le rendement du capital est toujours un prélèvement sur la valeur créée par les salariés. Il faut donc bien garder à l'esprit qu'en capitalisation comme en répartition, les revenus des retraités sont une partie de ce qui est produit au moment même du versement de la pension de retraite et représentent une ponction sur la richesse produite par les actifs.

S'il y a un problème démographique, c'est-à-dire s'il y a un déficit d'actifs pour produire la richesse nécessaire, alors répartition et capitalisation seront placées devant les mêmes difficultés car il n'y a pas d'inactifs qui puissent vivre sans actifs.

Que faire en cas de rupture des équilibres démographiques et du rétrécissement du marché du travail susceptibles d'affecter négativement les équilibres financiers de la C.N.R ?

Les ruptures des équilibres démographiques et économiques sont le fait en Algérie d'abord de la transition démographique que vit le pays.

L'Algérie *vieillit* en rupture avec le mythe de la jeunesse éternelle de la population algérienne. Depuis les années 90, l'Algérie est entrée dans une phase de transition démographique caractérisée par une baisse du taux d'accroissement démographique (taux inférieur à 2%), une baisse du taux de fécondité (taux estimé à 3,5% en 1998) et un allongement continu de l'espérance de vie, passé de 54 ans en moyenne à l'indépendance à 76 ans en 2006. En 2020 l'espérance de vie atteindra 80 ans d'après les estimations de l'ONS.

Ces évolutions démographiques entraînent une modification de la structure des âges en sorte que fatalement, et contrairement aux années 70/80, les moins de 20 ans ne vont plus représenter la frange la plus oppressante ; celle-ci sera constituée par les plus de 60 ans, c'est-à-dire par les inactifs, inversant ainsi le rapport actifs/inactifs.

L'ONS estime qu'en 2050, les personnes âgées représenteront près d'1/3 de la population totale. D'ores et déjà, la CNR honore les pensions de près d'1,5 million de retraités contre 500 000 pensionnés en 1988.

A la transition démographique s'ajoute l'effet de la transition économique que vit l'Algérie à la suite du passage de l'économie administrée à une économie de plus en plus régulée par le marché .

Cette transition, conforme à la généralisation des processus de libéralisation en cours dans le monde dans le cadre de plans d'ajustement structurel sous l'égide des grandes institutions financières (FMI, BM), a eu des conséquences douloureuses au plan social et économique. La stagnation des salaires et la chute de l'emploi avec la perte de plus de 400 000 postes de travail, la dépermanisation et le recours au secteur informel non contributif aux cotisations sociales ont eu pour résultat de réduire les ressources de la CNR sans pour autant que ces politiques de rigueur n'aient eu d'effets probants sur le processus de création de richesse économique et donc de relance durable de l'emploi permanent pour permettre à long terme d'améliorer les ressources de la CNR.

La conjugaison des effets démographiques et des effets économique de ces dernières années entraîne une réduction drastique de la base cotisante aggravée par les non ou sous déclaration des salariés du secteur privé.

La réduction de la base cotisante agit négativement sur le taux qui, de 18 cotisants pour 1 pensionné en 1979, a régressé à 8 pour 1 en 1989 (l'analyse de l'évolution prévisible de ce ratio à l'horizon 2030 est détaillée dans le chapitre 4 du présent rapport).

Actuellement, la CNR compte environ 3 millions de salariés cotisant pour 1,5 millions de pensionnés. La traduction financière de cette situation est la réduction de la base cotisante pour un nombre toujours accru d'inactifs conduisant au déficit de la CNR : à partir de l'année 1995 les recettes ne couvrent plus que 60 des débours de la Caisse (en 2000 le déficit est estimé à 33 milliards DA). Que faire alors pour assurer la viabilité à long terme de la CNR ? Les observateurs avertis retiennent généralement 3 solutions :

- Payer plus, c'est-à-dire augmenter les cotisations au risque d'alourdir les charges sociales de l'entreprise et d'amoindrir sa compétitivité.
- Baisser le niveau des retraites par rapport aux salaires en gelant les revalorisations, ce qui aurait peu effet de pénaliser les pensionnés et irait à l'encontre du développement humain recherché par toutes les sociétés.
- Repousser l'âge de départ en retraite, ce qui reviendrait à avoir moins de retraités et d'avantages de cotisants.

Cette dernière solution semble privilégiée par de nombreux experts qui considèrent que si la durée moyenne de vie augmente, c'est que le vieillissement physiologique pour un âge donné diminue. Il faudrait alors selon les mêmes experts remplacer la notion d'âge de la retraite par la retraite choisie en fonction de la pénibilité du travail effectué.

Des lors, l'augmentation du nombre des seniors peut être traitée comme si l'on devait gérer une croissance de la population active. Cependant, si cet aspect du vieillissement est indéniable, il reste que si l'on souhaite augmenter la base cotisante, on ne peut faire l'économie d'une politique de croissance tendant vers le plein emploi de la population active.

A ces trois solutions s'ajoute la possibilité de substituer tout ou partie du financement par répartition par de la capitalisation. Cette possibilité fait l'objet de larges débats.

Les réformes engagées dans de nombreux pays tentent de combiner les deux modes de financement. Or de tels régimes ne sont pas compatibles à long terme, parce que la rentabilité maximale du système par capitalisation ne peut passer que par le recul des salaires et de l'emploi à la base du système de répartition. La capitalisation en elle-même n'est en aucune manière une source de richesse globale supplémentaire. Le capital, faut-il le rappeler, ne produit aucune valeur en lui-même et il ne peut s'accroître que s'il est valorisé par le travail productif. Il ne représente alors qu'une partie de la valeur ajoutée créée collectivement et à ce titre ne reflète que la clé de répartition de cette valeur ajoutée. Un rendement du capital est donc toujours un prélèvement sur la valeur créée par les salariés.

Conclusion :

Sur la question des retraites se joue le partage de la richesse produite au sein de la collectivité. Dès lors, le problème à résoudre concernant le financement à long terme de la CNR ne se situe pas dans une insuffisance de ressources mais dans la difficulté de répartir la richesse collective à même d'assurer tout à la fois efficacité économique et cohésion sociale. L'on comprend alors que choisir un mode de financement ne peut être réduit à une question technique. C'est un choix avant tout politique, c'est-à-dire un choix de société dans lequel le rôle de l'Etat est central.

L'heure des grands choix n'a pas encore sonné et la récente décision des Pouvoirs Publics de créer un Fonds National de Réserves des Retraites visant à pérenniser le financement de la CNR en la mettant officiellement à l'abri de toutes les fluctuations économiques, sociales ou démographiques, clôt provisoirement le débat en Algérie. La création de ce fonds, peut être interprétée comme une volonté forte du Pouvoir politique de garantir le lien social et la solidarité intergénérationnelle inhérente au système par répartition, par l'utilisation de la rente tirée des hydrocarbures, bien collectif par excellence. Si tel est le cas, on s'acheminerait alors vers un partage plus consensuel de la rente, objet aujourd'hui de tant de divisions

Références :

- Données de l'ONS parues dans *El Wataen Economie* de juillet 2006, et dans *Liberté* (Dossier relatif à la démographie, octobre 2006)
- Larbi Lamri : Le système de sécurité sociale en Algérie.

