

République de Djibouti
Réforme du Système de Retraite

Note Stratégique

Novembre 2001

BANQUE MONDIALE
Bureau régional pour le Moyen-Orient et l’Afrique du Nord
Secteurs Sociaux

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Taux de change en novembre 2000

Unité monétaire – Franc djiboutien (FD)
1,00 \$EU= 177,7 FD

Principaux indicateurs économiques

Produit intérieur brut (1999) = 94,4 milliards de FD
Population (1999) = 653 130 habitants

Le présent document a été préparé par David A. Robalino (MNSHD). Le rapport a bénéficié d'apports et de commentaires de Jacques Baudouy (Directeur, MNSHD), Pedro Alba (Responsable Sectoriel de la Politique Economique, MNSED), Ide Gndou, Kouassi Soman, Mark Dorfman, Anita Schwarz, Aniruddha Bonnerjee, Osman Ahmed, Zafiris Tzannatos, et Dimitri Vittas (Conseiller, retraites) et a été supervisé par George Schieber (Responsable Régional de la Protection Sociale et de la Santé, MNSHD). Les principales simulations présentées dans le document ont été réalisées au moyen du modèle PROST. Eduard Bos a produit les projections démographiques et Montserrat Pallares-Miralles et Alexandre Collard ont préparé les données de référence. Le document a aussi bénéficié des différentes études développées par le cabinet IEM-ACTUARIA. Il a été préparé à la demande du Gouvernement de Djibouti et orientera le programme de réforme des retraites dans le contexte du Crédit d'Ajustement Structurel (CAS) pour l'année 2002 .

REPUBLIQUE DE DJIBOUTI

Réforme du Système de Retraite

Table des Matières

	Page
RESUME ANALYTIQUE.....	i
I. INTRODUCTION.....	1
II. SITUATION ACTUELLE DU SYSTEME DE RETRAITE DJIBOUTIEN.....	1
1. CARACTERISTIQUES GENERALES	1
2. SITUATION FINANCIERE A COURT ET MOYEN TERMES	5
3. CONTRAINTES INSTITUTIONNELLES.....	11
4. LE PROBLEME DES ARRIERES	12
III. RECOMMANDATIONS POUR LA REFORME DU SYSTEME DE RETRAITE	13
1. PROGRAMME DE REFORME A COURT TERME	13
1.1. <i>Améliorer la gouvernance et la gestion</i>	13
1.2. <i>Améliorer la capacité institutionnelle</i>	15
1.3. <i>Améliorer la pérennité financière</i>	17
Options de réforme paramétrique dans le cas de l'OPS.....	19
Options de réforme paramétrique dans le cas de la CNR	22
Options de réforme pour la CMR	23
Les conditions du succès de la réforme paramétrique	24
2. PROGRAMME DE REFORME A MOYEN TERME	24
2.1. <i>Consolider la fusion de l'OPS et de la CNR</i>	24
2.2. <i>Encourager l'épargne contractuelle</i>	24
2.3. <i>Vers un troisième pilier</i>	25
IV. ECHELONNEMENT ET GESTION DES ACTIVITES DE LA REFORME.....	27
V. MATRICE DES MESURES POLITIQUES.....	30

Tableaux

Tableau 1 : Composition démographique des caisses de retraite	2
Tableau 2 : Variation internationale des ratios de dépendance	3
Tableau 3 : Structure de base des obligations et prestations	5
Tableau 4 : Comparaison internationale des paramètres de base des systèmes de retraite	5
Tableau 5 : Situation financière à court terme des caisses de retraite de Djibouti.....	7
Tableau 6 : Arriérés de l'Etat à l'OPS et à la CNR.....	12
Tableau 7 : Balance de l'OPS sous différents scénarios de réforme paramétrique	21
Tableau 8 : Solde de la CNR dans le cas d'une réforme paramétrique (régime des fonctionnaires)	22
Tableau 9: Coûts de mise en œuvre des réformes institutionnelles (\$EU)	28

Figures

Figure 1 : Nombre de Nouveaux Retraités à l'OPS	8
Figure 2 : Déficits de l'OPS dans différents scénarios économiques	8
Figure 3 : CNR : Distribution d'âge et projection du nombre de retraités	10
Figure 4 : Projection du déficit opérationnel de CNR.....	10
Figure 5 : Projection de la masse salariale et des pensions de la CMR.....	11
Figure 6 : Structure organisationnelle du CNSS	15
Figure 7: Le système central de gestion et d'information.....	17
Figure 8 : Coûts fiscaux de salaires et de contributions à l'OPS et la CNR.....	18
Figure 9 : Evolution de la balance de l'OPS sous différentes réformes paramétriques	21
Figure 10 : Solde de la CNR sous différentes réformes paramétriques	23
Figure 11 : Solde de la CMR sous différents scénarios de réforme	23
Figure 12 : Evolution des pyramides âge et du rapport de soutien à Djibouti	26

Définitions

Taux annuel d'accumulation. L'augmentation marginale du taux de remplacement par année de cotisation. Le taux d'accumulation multiplié par le nombre d'années de cotisation est égal au taux de remplacement minimum (voir Taux de remplacement).

Ratio de dépendance économique des personnes âgées. Dans ce document, le ratio est défini comme étant le nombre de personnes de plus de 65 ans divisé par le nombre de personnes âgées entre 15 et 64 ans.

Régime fondé sur la répartition (“Pay-as-you-go”). Mécanisme qui finance les retraites actuelles sur la base des recettes courantes dérivées d'un impôt salarial ou d'un impôt à affectation spéciale.

Taux de remplacement. La valeur d'une retraite en proportion du salaire d'un travailleur au cours d'une période de référence (par exemple, la dernière année ou la moyenne des 10 dernières années). Il dénote également la retraite moyenne d'un groupe en proportion du salaire moyen de ce groupe.

Ratio de dépendance du système. Le ratio des personnes bénéficiant de retraites d'un certain régime divisé par le nombre de travailleurs qui contribuent au même régime au cours de la même période.

Période d'acquisition des droits. Nombre minimum d'années de cotisation requises pour procéder à la liquidation d'une retraite complète.

Glossaire

- CMR :** Caisse militaire de retraite
- CNR :** Caisse nationale de retraite
- MEFCP:** Ministère des Finances en Charge de la Privatisation
- MESN :** Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Nationale
- GNA :** Groupement nomade autonome
- CNSS :** Conseil national de sécurité sociale
- OPS :** Organisme de protection sociale

RESUME ANALYTIQUE

Le Gouvernement de Djibouti s'est engagé à procéder à la réforme de son système de retraite afin de restaurer la pérennité financière et d'améliorer la gestion, et a demandé à la Banque mondiale de formuler une Stratégie de réforme qui identifie les principales contraintes financières et institutionnelles auxquelles les caisses de retraite doivent faire face, et explorer les options de restructuration. La présente note de politique récapitule le principal diagnostic et les recommandations de l'étude.

Situation actuelle

Le système de retraite djiboutien a été mis en place avant l'indépendance sur la base du modèle français fondé sur la répartition («*pay-as-you-go*»). Il comprend actuellement trois caisses de retraite: (i) la Caisse nationale de retraite (CNR) qui couvre les agents de la fonction publique, les forces de police, les ministres et parlementaires, et les anciens combattants du Groupement nomade autonome (GNA) ; (ii) l'Organisme de protection sociale (OPS) qui couvre les employés du secteur privé, les fonctionnaires contractuels, et les entreprises publiques¹; et (iii) la Caisse militaire de retraite (CMR) établie pour le personnel militaire. Le système couvre 8 % de la population âgée de plus de 55 ans et 15 % de la population active. La population de Djibouti étant toujours relativement jeune, le ratio global de dépendance du système (21 %) est faible en comparaison des autres pays de la région.

Actuellement le système fait face à deux problèmes de taille:

- *une faible capacité institutionnelle ;*
- *un déséquilibre financier.*

Capacité institutionnelle. Un audit récent des systèmes d'information en place et des pratiques administratives et de gestion en vigueur dans les caisses a identifié des problèmes à trois niveaux: (i) des procédures administratives inefficaces à l'origine d'une duplication des efforts et de coûts administratifs élevés; (ii) l'absence d'un système d'information intégré et actualisé; et (iii) une faible capacité de gestion et d'analyse qui entrave la mise en œuvre de tout programme de réforme.

Situation financière. Actuellement toutes les caisses de retraite enregistrent un déficit opérationnel et les réserves sont épuisées. Les raisons sous-jacentes à la crise financière des caisses sont diverses. Dans le cas de l'OPS, le problème se situe davantage au niveau du faible taux de recouvrement du secteur privé, des travailleurs des entreprises publiques et du moratoire public. Pour ce qui est de la CNR, le problème est surtout lié à des ratios de dépendance élevés et des prestations trop généreuses. La crise financière s'explique également par la non-conformité de la part du Gouvernement à rembourser les prêts qu'il a contractés vis-à-vis des caisses de retraite. Les estimations préliminaires indiquent que les arriérés dus par l'Etat aux caisses de retraite pourraient être de l'ordre de 7,1 milliards de FD ou 8 % du PIB.

OPS. Le déficit courant de l'OPS (coûts administratifs inclus) observé en 2000, était d'environ 197,6 millions de FD ou 0,2 % du PIB. Ces chiffres ne tiennent pas compte de près de 773 travailleurs contractuels contraints de reporter leur départ à la retraite suite au moratoire du Gouvernement. Leurs retraites sont estimées à 202,7 millions de FD par an (la retraite moyenne est de 261 669 FD par an), tandis que les cotisations dues par l'Etat depuis 1995 sont de l'ordre de 553.6 millions de FD. L'OPS couvre actuellement son déficit avec les excédents de ses branches soins et prestations familiales, qui atteignent respectivement 173,8 et 241,7 millions de

¹ L'OPS a également une branche de soins financée et une branche de prestations familiales financées respectivement par un impôt patronal de 6,2 % et 5,5 %.

FD. Les projections actuarielles de la branche retraite indiquent qu'en l'absence de réformes la valeur actuelle du déficit accumulé au cours de la période 2001-2015 se situerait aux environs de 4-6 % du PIB, dépendant des hypothèses retenues pour la couverture et la croissance économique.

CNR. Seul le régime des forces de police enregistre un surplus budgétaire ; les régimes des agents de la fonction publique et des parlementaires enregistrent un déficit estimé respectivement à 37,8 millions de FD (0,04 % du PIB) et 26 millions de FD (0,03 % du PIB). Une partie des problèmes financiers de la CNR s'explique par la pratique actuelle des parlementaires et ministres consistant à «cumuler» des années de cotisation simultanément dans de multiples régimes, ce qui entraîne des taux de remplacement de plus de 100 %. Les projections des dépenses et recettes établies dans le cas du régime des agents de la fonction publique montrent que son déficit continuera d'augmenter pour atteindre 124 millions de FD en 2005. La valeur actuelle des déficits accumulés pour la période 2001-2015 pourrait se situer aux environs de 1,5 % du PIB actuel.

CMR. Cette caisse enregistre un déficit opérationnel de 271 millions de FD, actuellement financé par l'Etat. Ainsi, les transferts totaux du budget central atteignent 675 millions de FD (0,7 % du PIB actuel). Etant donné une très faible proportion d'actifs par retraité (de l'ordre de 1,7 pour 1), la crise financière du fonds est sévère. Les projections actuarielles disponibles suggèrent que les dépenses de pensions continueront à augmenter et pourraient doubler à l'horizon 2010. La valeur actuelle des déficits accumulés pour la période 2001-2015 est proche de 0,7 % du PIB actuel.

Recommandations politiques

Les problèmes auxquels les caisses de retraite de Djibouti doivent faire face ne sont pas particuliers au pays, des problèmes similaires sont observés ailleurs dans le monde. En fait, la réforme des systèmes de retraite sera vraisemblablement un des éléments les plus importants du programme de développement des gouvernements dans les années à venir. Cette note stratégique propose un programme de réforme en deux phases : une première phase, au centre de l'opération en cours de Crédit d'ajustement structurel, se concentrera sur la consolidation d'un système modeste fondé sur la répartition. Pour se faire, trois grandes activités devront être entreprises:

- *Mettre en œuvre des réformes institutionnelles afin d'améliorer la gouvernance et la gestion (à travers la création du Conseil National de Sécurité Sociale et la formulation d'un plan pluriannuel de fusion de la CNR et de l'OPS), et de générer des gains d'efficacité qui permettent d'augmenter la qualité des services tout en réduisant les coûts opérationnels (à travers une révision des procédures administratives, une meilleure utilisation des ressources humaines, et l'adoption d'un système d'information et de gestion intégré).*
- *Remédier aux besoins financiers à court terme en normalisant les cotisations publiques, en définissant un plan de refinancement des arriérés, et en introduisant un plafond pour le taux de remplacement du régime des parlementaires ; et*
- *Améliorer la situation financière à moyen terme des caisses de retraite en modifiant le mode de calcul des prestations pour tenir compte du taux de cotisation, tout en introduisant une retraite minimum afin de protéger les travailleurs à bas revenu.*

Le CNSS se trouverait sous la tutelle conjointe du Ministère des Finances et du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité nationale. Le CNSS agirait en tant qu'organe de tutelle des deux caisses de retraite, CNR et OPS, et sur une période de trois à cinq ans il constituerait le nouveau système de sécurité sociale intégrant l'OPS et la CNR.²

La seconde phase de la réforme mettra l'accent sur:

- *la consolidation de la fusion entre l'OPS et la CNR ; et*
- *l'introduction/renforcement d'incitations visant à encourager l'épargne contractuelle.*

² La fusion ne concerne pas le GNA ni les forces de police.

Cette dernière pourrait préparer le terrain à une éventuelle troisième phase qui mettrait l'accent sur les défis à long terme du système fondé sur la répartition. Il s'agit notamment d'étendre la couverture et de remédier au problème du vieillissement de la population en introduisant progressivement un pilier obligatoire financé par une capitalisation individuelle.

I. INTRODUCTION

1. Le Gouvernement de Djibouti s'est engagé à procéder à la réforme de son système de retraite afin de restaurer la pérennité financière et d'améliorer la gestion. La réforme a été introduite en tant que composante clé du programme d'Ajustement Structurel en cours, visant à restaurer la discipline budgétaire, favoriser la compétitivité, relancer la croissance, et renforcer le système de protection sociale.

2. *Le Gouvernement a demandé à la Banque mondiale de formuler une Stratégie de réforme des retraites qui identifie les principales contraintes financières et institutionnelles auxquelles les caisses de retraite doivent faire face, et examiner les options de restructuration.* A cette fin, une équipe de la Banque mondiale a réalisé une étude détaillée des caisses de retraite en collaboration avec le cabinet IEM-ACTUARIA qui a été engagé par le Gouvernement pour le conseiller dans le processus de réforme. L'équipe a travaillé en étroite collaboration avec les gestionnaires et les techniciens des différentes caisses, et a énormément bénéficié de leurs connaissances institutionnelles.

3. *Cette note récapitule le principal diagnostic et les recommandations politiques de l'étude, tenant compte des commentaires des autorités djiboutiennes et de ceux obtenus lors de la réunion de revue interne du 15 mars 2001.* De nouvelles données ayant été recueillies, les projections financières ont été mises à jour.

4. La présente note est structurée en trois sections. La Section 2 a traité au diagnostic des principales contraintes institutionnelles et financières. La Section 3 discute les options de réforme, tandis que la Section 4 met l'accent sur les questions de mise en œuvre.

II. SITUATION ACTUELLE DU SYSTEME DE RETRAITE DJIBOUTIEN

1. Caractéristiques générales

5. *Le système de retraite djiboutien a été mis en place avant l'indépendance sur la base du modèle français fondé sur la répartition.* Il comprend actuellement trois caisses de retraite : (i) la Caisse nationale de retraite (CNR) qui couvre les agents de la fonction publique, les forces de police, les ministres et parlementaires, et les anciens combattants du GNA ; (ii) l'Organisme de protection sociale (OPS) qui couvre les employés du secteur privé, les fonctionnaires contractuels, et les entreprises publiques ;¹ et (iii) la Caisse militaire de retraite (CMR) consacrée au personnel militaire.

6. *Le système couvre approximativement 8% de la population âgée de plus de 55 ans et 15% de la population active, un pourcentage relativement élevé par rapport aux normes internationales, tenant compte du niveau des revenus du pays.* Tel qu'illustré au Tableau 1, il y a près de 35 000 cotisants représentant 35% des travailleurs officiellement employés ou 15% de la population active. Ce niveau de couverture est anticipé dans des pays ayant un revenu par habitant de 2.500 \$EU,² soit plus de deux fois le revenu actuel par habitant de Djibouti (proche de 1.000 \$EU). En termes de bénéficiaires, 8% de la population âgée de plus de 55 ans bénéficient d'une retraite d'une des trois caisses.

¹ L'OPS a également une branche santé et une branche services familiaux, financés respectivement par un impôt salarial de 6% et 5,5%.

² Se référer à Palacios R., 1994, "International Patterns of Public Pension Coverage", Document de travail, Département de la recherche, Politiques de développement de la Banque mondiale, Washington D. C.

Tableau 1 : Composition démographique des caisses de retraite

	OPS				Total
	Contractuels	Entreprises publiques	Secteur privé		
Cotisants	4 122	4 834	19 338		28 294
<i>Salaire moyen ^a</i>	658 975	1 190 256 ^b			1 112 857
Total bénéficiaires	983	987	1 268		3 238
Retraités	523	653	914		2 090
Réversion	460	334	354		1 148
<i>Retraite moyenne vieillesse (FD)</i>	290 208	469 652	611 062		486 589
<i>Retraite moyenne réversion (FD)</i>	145 004	241 352	255 432		207 087
Ratio de dépendance personnes âgées	12,7 %	13,5 %	4,7 %		7,4 %
Ratio de dépendance globale	23,8 %	20,4 %	6,6 %		11,4 %
CNR					
	Fonctionnaires	Parlementaires	FNP	GNA	Total
Cotisants	2 866	74	1 417	0	4 357
<i>Salaire moyen (FD)</i>	1 445 851	3 629 455	944 561		
Total bénéficiaires	1 190	140	855	660	2 845
Retraités (a)	546	74	439	256	1 315
Réversion	644	66	416	404	1 530
<i>Retraite moyenne vieillesse (FD)</i>	1 078 680	1 174 248	413 696	279 137	455 770
<i>Retraite moyenne réversion (FD)</i>	301 796	460 803	170 262	132 659	228 230
Ratio de dépendance personnes âgées	19,05 %	100 %	30,9 %		30,1 %
Ratio de dépendance globale	41,5 %	189,2 %	60,3 %	n.d.	65,3 %
CMR					
	Gendarmerie	Militaires	Total		
Cotisants	623	1 758	2 381		
<i>Salaire moyen (FD)</i>			1 002 442		
Total bénéficiaires			1 419		
<i>Retraites moyennes (FD)</i>			476 020		
Ratio de dépendance total			59,6 %		
Total population	653 000	Total couvert	42 534	6,51 %	
Population >=55	57 129	Total retraités	4,405	7,7%	
Population active	228 900	Total cotisants	35 032	15,30 %	

a : Les retraites et salaires moyens sont exprimés en francs djiboutiens par année.

b : Il n'y a pas d'information sur le salaire moyen des EP, distincte du salaire moyen dans le secteur privé.

Source : Archives individuelles de l'OPS, de la CNR et de la CMR, et Ministère des Finances.

Tableau 2 : Variation internationale des ratios de dépendance

	Retraités/ Cotisants	Population 60+/ Population 20-59 (pourcentage)	Retraités/ Population totale
Pays sélectionnés d'Afrique			
Bénin	10,0	11,5	0,2
Burkina Faso	9,5	12,5	0,1
Burundi	23,4	11,4	0,4
<i>Djibouti</i>	<i>21,4</i>	<i>13,9</i>	<i>1,0</i>
Nigeria	0,4	10,2	0,0
Pays sélectionnés du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord			
Egypte	34,0	14,6	6,1
Iran	21,7	15,4	1,9
Israël	31,0	21,7	10,1
Jordanie	29,7	10,7	3,3
Tunisie	20,4	14,7	2,9
Turquie	50,3	14,1	3,4
OCDE	46,9	34,4	19,7

Source : "International Patterns of Pension Provision" par Palacios et Pallares-Miralles, 1999.

7. *La population de Djibouti est encore essentiellement jeune et le ratio de dépendance du système (21.4 %) est faible comparé à d'autres pays de la région. A Djibouti le rapport entre la population de plus de 65 ans et la population âgée entre 20 et 64 ans (ratio de dépendance) est proche de 14 %, soit plus ou moins similaire aux autres pays de la région (voir Tableau 2). Par ailleurs, le rapport entre retraités et cotisants de tous les régimes (21.4 %) est relativement peu élevé. Néanmoins, tel que discuté ci-dessous, la majorité des cotisants sont affiliés à l'OPS de sorte que les ratios de dépendance de la CNR et de la CMR sont supérieurs à la moyenne. De plus, le faible taux de recouvrement de l'OPS augmente le ratio effectif de dépendance.*

8. *L'OPS est de loin le régime le plus important avec près de 28 300 cotisants et un ratio nominal de dépendance de 11,4 %, (neuf travailleurs par bénéficiaire). Les cotisants à l'OPS sont des travailleurs contractuels recrutés par l'administration centrale (15 %), des travailleurs d'entreprises publiques (17 %), et des travailleurs du secteur privé (68 %). Toutefois tous ces travailleurs ne cotisent pas effectivement. Dans le cas des travailleurs contractuels, et bien que l'Etat prélève leurs cotisations à la source, elles ne sont pas transférées à l'OPS. En conséquence, les liquidations de travailleurs contractuels ont été suspendues. Pour les travailleurs des entreprises publiques et du secteur privé, le taux de recouvrement a été estimé à environ 46 % seulement. Ainsi le taux de recouvrement réel pour l'ensemble du système n'est que de 42 %, ce qui fait passer le ratio réel de dépendance à 28,9 %.*

9. *La CNR est une caisse relativement peu importante en termes du nombre de cotisants, avec des ratios de dépendance élevés (65 %). La CNR compte environ 4 357 cotisants et 2 845 bénéficiaires. La majorité des cotisants, 66 %, sont affiliés au régime des fonctionnaires, 32 % au régime des forces de police, et seuls 2 % au régime des parlementaires. Pour ce qui est des bénéficiaires, dont les retraités et les survivants, 42 % tombent sous le régime des fonctionnaires, 30 % sous le régime des forces de police, 5 % sont d'anciens parlementaires, et 23 % des anciens combattants des GNA.*

10. *Le ratio de dépendance de la CMR (60 %) est aussi élevé du fait qu'une grande partie des militaires prennent leur retraite entre 35 et 45 ans. En effet, compte tenu du statut à part des militaires et de leurs conditions de travail, ils bénéficient aujourd'hui d'un régime spécifique. Ce régime est caractérisé par des taux d'annuité avantageux, mais aussi et surtout des conditions de départ en retraite*

très souples. Aucun âge minimal n'est spécifié, et seule une durée minimale de cotisation conditionne la liquidation des retraites. Beaucoup de militaires prennent donc leur retraite dès 40 ans. La CMR compte 2 381 cotisants et 1 419 bénéficiaires.

11. *Les paramètres utilisés pour calculer les cotisations et les prestations varient largement entre et au sein des caisses et tendent à dévier des normes internationales.* Les taux de cotisation varient de 8 % dans le cas de l'OPS à 34 % dans le régime des parlementaires de la CNR (voir Tableau 3). Ce dernier taux est élevé par rapport au taux de cotisation moyen des régions de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord (10 %) et même par rapport aux 16 % observés dans les pays de l'OCDE (voir Tableau 4). En ce qui concerne l'âge de la retraite, il varie de 40 ans (pour les forces de police) à 55 ans dans le cas de l'OPS et du régime des parlementaires. L'âge moyen de la retraite dans les pays de l'Afrique subsaharienne est de 55 ans et dans les pays de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord il est de 60 ans. Pour ce qui est de la période d'acquisition des droits, la plus courte est de 10 ans, dans le cas des parlementaires, et la plus longue est de 26 ans pour les forces de police. La caisse privée, OPS, a une durée de cotisation de 15 ans plus proche de la moyenne des régions de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

12. *En règle générale, les taux de remplacement moyens observés et implicites se situent au-dessus du niveau pouvant être financé avec les taux actuels de cotisation et de dépendance.* Dans le cadre du système par répartition, le taux de remplacement pouvant être financé dépend du nombre de travailleurs qui subviennent à chaque retraité (ratio de dépendance) et du taux de cotisation de chacun de ces travailleurs. Dans le cas de l'OPS, avec le taux actuel de cotisation de 8 % et le taux de dépendance de 28,9 %, un taux de remplacement moyen de 28 % pourrait être financé. Le taux de remplacement de base (30 %) est plus ou moins conforme à ce niveau, mais le taux de remplacement moyen observé (près de 44 %) est nettement plus élevé, la majorité des travailleurs prenant leur retraite après 18-20 ans de service au lieu des 15 années requises. Pour la CNR, le taux de remplacement observé pour le régime des forces de police est inférieur au taux d'équilibre, mais pour les régimes des fonctionnaires et parlementaires, à la fois les taux de remplacement implicites et observés sont supérieurs aux taux d'équilibre. Il n'est dès lors pas surprenant, pour toutes les caisses, que les taux actuels de cotisation soient également inférieurs au niveau qui devrait être observé pour financer le taux de remplacement de base visé à travers la capitalisation individuelle.

Tableau 3 : Structure de base des obligations et prestations

	OPS	CNR				CMR
		Fonctionnaires	Police	Ministres	GNA	
Taux de cotisation salarial	4 %	6 %	7 %	17 %	0	7 %
Taux de cotisation patronal	4 %	12 %	13 %	17 %		13 %
Total taux de cotisation	8 %	18 %	20 %	34 %		
Durée minimale de cotisation	15	25	26	10		15
Age minimum de la retraite	55	50	40	55		
Taux d'annuité par année de cotisation	2 %	3 % 10 premières années, 2 % par la suite	3 % 10 premières années, 2 % par la suite	4 %		3 % 15 premières années, 2 % par la suite
Salaire de référence	Moyenne 10 ans	Dernier	Dernier	Dernier		Dernier
Taux de remplacement implicite minimum	30 %	60 %	62 %	40 %		45 %
Taux de recouvrement	46 %	100 %	100 %	100 %	n.d.	0
Ratio de dépendance effectif global	28,9 %	41,5 %	60,3 %	189,2 %		59,6 %
Taux de remplacement moyen observé	44 %	45,5 %	31,3 %	23,1 %		47,5 %
Taux de remplacement d'équilibre pour un système non financé (a)	27,7 %	43,3 %	33,1 %	18 %		..
Taux de remplacement d'équilibre pour un système financé	15 %	22 %	25 %	18 %		..

Source : Estimations des auteurs basées sur l'information fournie par les caisses de retraite. Les méthodes utilisées pour dériver les taux de remplacement d'équilibre sont décrites dans l'Annexe technique 1.

(a) : Ajusté par le taux de recouvrement effectif.

Tableau 4 : Comparaison internationale des paramètres de base des systèmes de retraite

	Age de la retraite	Période d'acquisition des droits (années)	Taux de cotisation (%)
Moyen-Orient et Afrique du Nord	59	13,1	10,6
Afrique subsaharienne	56	13,8	9,1
Asie	56	10,4	13
Europe de l'Est et ex Union soviétique	67	25	25,5
Amérique latine et Caraïbes	59	13,9	10,5
OCDE	63	18,3	16,3

Source : Banque mondiale, 1994 – « *Averting the Old Age Crisis* ».

2. Situation financière à court et moyen termes

13. Bien que l'information disponible sur l'historique financier des caisses de retraite soit limitée, leur situation financière semble s'être détériorée dans les années 90 ; à l'heure actuelle toutes les caisses de retraite enregistrent un déficit opérationnel et les réserves sont épuisées. Les raisons sous-jacentes à la crise financière des caisses sont diverses. Dans le cas de l'OPS le problème se situe davantage au niveau du faible taux de recouvrement du secteur privé et des travailleurs des entreprises publiques, et du moratoire public. En effet, au taux de cotisation actuel de 8 % et avec un taux de dépendance *nominal* de

11,4 %, le système pourrait se permettre de payer à ses retraités un taux de remplacement moyen de 70 % ! Au contraire, les problèmes de la CNR et de la CMR, sont surtout liés à des ratios élevés de dépendance et des prestations par trop généreuses. Dans tous les cas, la mauvaise gestion des réserves a aggravé la situation.

OPS

14. *Pour ce qui est de l'OPS, le déficit courant (coûts administratifs inclus) observé en 2000, était de l'ordre de 197,6 millions de FD ou 0,2 % du PIB.* Les recettes des cotisations de l'OPS sont de l'ordre de 1 068 millions de FD. Avec un salaire moyen de 1,1 million de FD par an, le système pourrait générer des recettes de l'ordre de 2,5 milliards de FD. Toutefois, l'Etat ne verse pas les 217,4 millions de FD de cotisations dont il est redevable et la sous déclaration de la masse salariale dans le secteur privé coûte au système un montant additionnel de 1,2 milliard de FD. Dès lors, le taux de recouvrement effectif du système n'est que de 42 % seulement. Par ailleurs, les dépenses de retraite sont proches de 1,2 milliards de FD (218,5 millions de FD aux travailleurs contractuels retraités), ce qui laisse un déficit opérationnel de 197 millions de FD (1,1 millions de \$EU) après inclusion des coûts administratifs. Ces chiffres ne tiennent pas compte des 7730 travailleurs contractuels contraints de reporter leur départ à la retraite. Leurs retraites sont estimées à 202,8 millions de FD par an (une retraite moyenne de 261 669 FD par an). Les cotisations que l'Etat doit à l'OPS pour ces travailleurs sont de 553.6 millions de FD.

15. Actuellement l'OPS couvre son déficit avec les excédents des branches santé et prestations familiales de l'ordre de 173,8 millions de FD et 241,7 millions de FD ; si l'on tient compte des demandes croissantes attendues pour les services de santé (en partie du fait de l'épidémie du VIH/SIDA), cette stratégie de financement n'est pas pérenne. La branche santé de l'OPS (qui couvre également les accidents du travail) et la branche services familiaux sont financées respectivement par un impôt salarial de 6,2 et 5,5 %. Ainsi, l'OPS reçoit des cotisations s'élevant à 2,6 milliards de FD, dont 40 % sont destinées aux retraites. Les branches santé et services familiaux ayant généré un surplus, le solde global du système s'est situé en moyenne à 286 millions de FD (1,6 millions de \$EU) entre 1998 et 2000. En dépit de ces surplus relativement importants, les réserves accumulées ne s'élèvent qu'à 150 millions de FD. Les gestionnaires expliquent le fait que le stock actuel de réserves soit moins important que les flux par le paiement des dettes accumulées jusqu'en 1998 par des régimes tels que les accidents du travail. Ces dettes ont été refinancées en 1997 (année au cours de laquelle le système a généré un déficit de 387 millions de FD) et en 1998. Par ailleurs, en 1999 une large opération visant à réduire le nombre des employés a été lancée ; près de 180 travailleurs affiliés à l'OPS ont obtenu des indemnités de licenciement.³

³ Au moment de la rédaction du rapport, les documents justifiant ces transactions n'étaient pas disponibles.

**Tableau 5 : Situation financière à court terme des caisses de retraite de Djibouti
(000 FD)**

OPS					
	Contractuels	EP	Secteur privé	Total	
Cotisations légales	217 304		2 301 669		2 518 973
Cotisations observées			1 068 002		1 068 002
<i>Autres revenus^a</i>					73 702
Prestations versées	218 481	387 294	648 933		1 254 708
<i>Autres dépenses^b</i>					84 580
Solde légal	-1 177		1 265 442		1 253 387
Solde observé	-218 481		31 775		-197 584
CNR					
	Fonctionnaires	Parlementaires	FNP	GNA	Total
Cotisations observées	745 521	91 317	267 689	125 053 ^c	1 263 044
<i>Autres revenus</i>					36 175
Prestations versées	783 316	117 307	252 441	125 053	1 296 664
Solde observé	-37 795	-25 990	15 247	0	-15 889
CMR					
	Gendarmerie	Militaires	Total		
Cotisations légales					404 362
Cotisations observées					0
Subventions publiques					675 472
Prestations versées					675 472
Solde légal					-271 110
Solde observé					0

a : Inclut le paiement des cotisations tardives et le revenu de l'achat de retraite anticipée.

b : Inclut le remboursement des cotisations aux travailleurs qui quittent le système.

c : Il s'agit de subventions publiques.

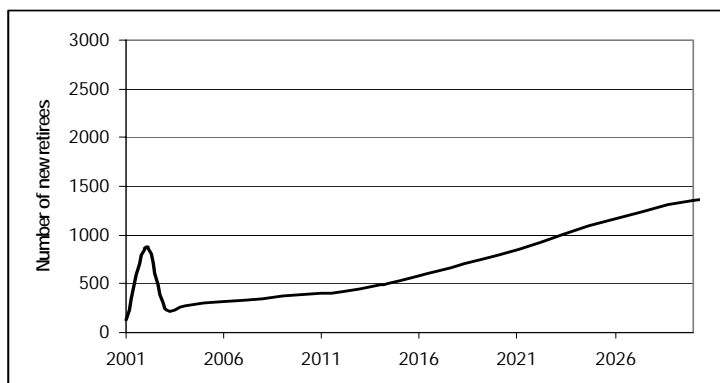
Source : Les cotisations ont été calculées sur la base du salaire moyen. Les retraites ont été calculées sur la base d'archives individuelles. Les autres dépenses telles que celles liées au paiement d'indemnités d'invalidité ont été exclues du fait du manque de données.

16. *Les projections actuarielles pour la branche retraite montrent qu'en l'absence de réforme, le déficit de l'OPS continuerait à se détériorer, et sa valeur actuelle pourrait atteindre entre 4 et 5 milliards de FD pour la période 2001-2015, dépendant des hypothèses retenues pour la couverture et la croissance économique.*⁴ Les projections ont été réalisées dans l'hypothèse d'une normalisation des retraites. Ainsi, en 2002, près de 870 cotisants prennent leur retraite (773 sont des conventionnés de l'Etat). Chaque année, près de 250 à 300 nouveaux départs à la retraite auraient lieu (entre 50 et 100 pour le secteur public). Entre 2003 et 2010 le nombre de nouveaux retraités par an passerait de 250 à près de 400. A partir de 2011, les nouvelles liquidations, et donc les dépenses, augmenteraient rapidement (voir Figure 1). Il est anticipé que les dépenses consacrées aux pensions devraient doubler entre 2001 et 2010 pour atteindre 2,5 milliards de FD. Les recettes quant à elles, dépendent des hypothèses sur la croissance de la

⁴ Nous avons évalué la situation financière de l'OPS dans le cadre de deux scénarios : un scénario à faible croissance et faible couverture (dénommé scénario pessimiste) et un scénario à forte croissance et forte couverture (dénommé scénario optimiste). Le scénario pessimiste repose sur l'hypothèse que le nombre de travailleurs couverts augmente très lentement, à 0,5 % par an (soit moins que le taux de croissance démographique de 1,6 %) et que le PIB augmente à raison d'un modeste 2 % par an. Le scénario optimiste considère que la population des cotisants augmente à raison de 2 % par an (soit à un pourcentage plus élevé que le taux de croissance démographique) et que le PIB se situe à 3 %. Les écarts au niveau du taux de croissance du PIB dérivent des écarts au niveau de la croissance de la productivité (se référer à l'Annexe technique pour une description plus détaillée des scénarios).

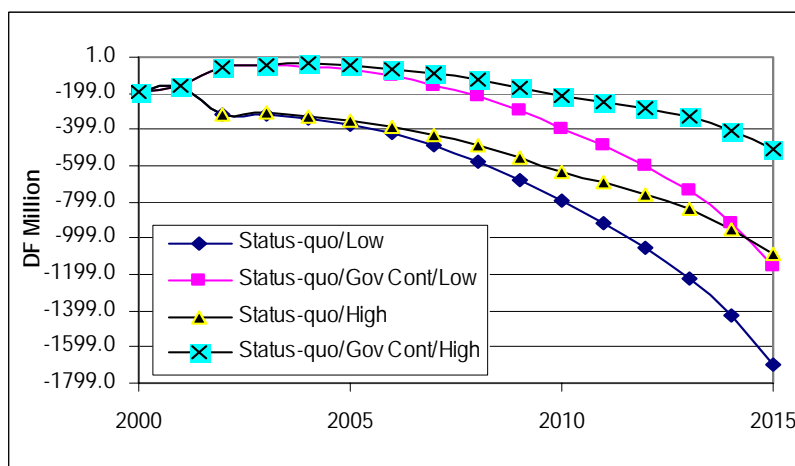
productivité du travail, et donc du salaire, et de la couverture du système⁵. Cependant, dans le cas des deux scénarios (pessimiste et optimiste), les recettes ne pourraient pas couvrir les dépenses, même si le Gouvernement, normalise ses cotisations (voir Figure 2). Ainsi, en 2015 le déficit du système pourrait atteindre entre 1,2 et 1,8 milliards, si le Gouvernement ne normalise pas ses cotisations, et 0,5 à 1,2 milliards, si le Gouvernement les normalise.

Figure 1 : Nombre de Nouveaux Retraités à l’OPS



Source : Calculs des auteurs sur la base d’un modèle de simulation

Figure 2 : Déficiets de l’OPS dans différents scénarios économiques



Note: «Low» et «high» indiquent respectivement les scénarios pessimiste et optimiste.
«GovCont» indique que le Gouvernement paye ses contributions.

Source : Calculs des auteurs sur la base d’un modèle de simulation

CNR

17. A la CNR, seul le régime des forces de police génère un surplus budgétaire ; les régimes des fonctionnaires et des parlementaires enregistrent respectivement un déficit de 37,8 millions de FD (0,04% du PIB) et 26 millions de FD (0,03 % du PIB). Contrairement à l’OPS, le Gouvernement s’est acquitté régulièrement de ses cotisations à la CNR (1,26 milliards de FD en 2000). Quoique des retards soient souvent observés, en règle générale à la fin de l’exercice budgétaire 100 % des cotisations légales

⁵ Alors que dans le court terme la croissance de la productivité et l’expansion du système améliorent sa position financière (en augmentant les revenus), au long terme, ces deux facteurs ont l’effet inverse : ils détériorent les finances du système en augmentant la pension moyenne et le nombre de retraités.

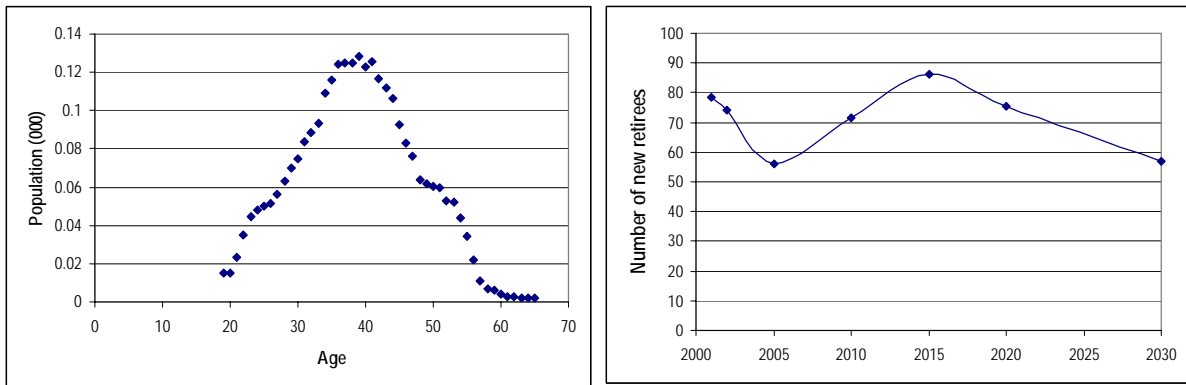
sont versées à la CNR. Ces cotisations, toutefois, sont insuffisantes pour couvrir les dépenses de retraite dans le cas des régimes des fonctionnaires et des parlementaires qui enregistrent un déficit conjoint de 63,8 millions de FD. Une partie de ce déficit est couverte avec l'excédent du régime des forces de police (15,2 millions de FD) de sorte que le déficit global de la CNR ne s'élève qu'à 15,8 millions de FD. Dans le cas du GNA, aucune cotisation n'est faite par les travailleurs (tous les membres du GNA étant soit retraités soit décédés), mais le Gouvernement transfère les ressources nécessaires pour couvrir les pensions actuelles (de l'ordre de 125 millions de FD).

18. *Les problèmes financiers de la CNR sont dus en partie à la pratique courante des parlementaires et des ministres qui consiste à « cumuler » les années de cotisation simultanément dans plusieurs régimes, ce qui entraîne des taux de remplacement de plus de 100 %.* Les ministres et parlementaires cotisent en effet au régime des parlementaires et ministres, mais aussi au régime des fonctionnaires. S'ils payent une double cotisation, ils acquièrent aussi simultanément des taux d'annuité importants (4 % dans le premier régime, et 3 ou 2% dans le second selon qu'ils cotisent au titre des 15 premières années ou des suivantes). Un individu ayant cotisé 15 ans dans le régime des fonctionnaires, et qui cotise ensuite 12 ans simultanément dans les deux régimes accumulera donc des annuités au nombre de $3 \times 15 \% + 12 \times 2 \% = 69 \%$ au titre du régime des fonctionnaires, et $12 \times 4 \% = 48 \%$ au titre du régime des parlementaires et députés. Il bénéficiera ainsi d'un taux de remplacement de 117 % brut !

19. Les projections de dépenses et recettes établies dans le cas du régime des fonctionnaires indiquent que le déficit de la CNR continuera d'augmenter ; la valeur actuelle des déficits accumulés pour la période 2001-2015 pourrait être de l'ordre de 1,4 milliards de FD.⁶ Dans les simulations, nous avons pris comme hypothèse qu'au cours des cinq prochaines années aucun nouveau recrutement n'aura lieu à la CNR dans le cadre du programme de stabilisation budgétaire. Parallèlement, en moyenne, près de 70 travailleurs prendront leur retraite chaque année, ce qui réduira le nombre des fonctionnaires de 2 866 à 2 489 en 2006 (voir Figure 3). Le nombre total de cotisants devrait se stabiliser par la suite. Dans le cadre de ces hypothèses, les dépenses consacrées aux retraites (vieillesse et survie) pourraient passer de 783 millions à 1 milliard de FD en 2010, tandis que les recettes se situeraient à 906 millions de FD et que le déficit de la caisse augmenterait à 178 millions de FD soit 0,1 % du PIB (voir Figure 4).

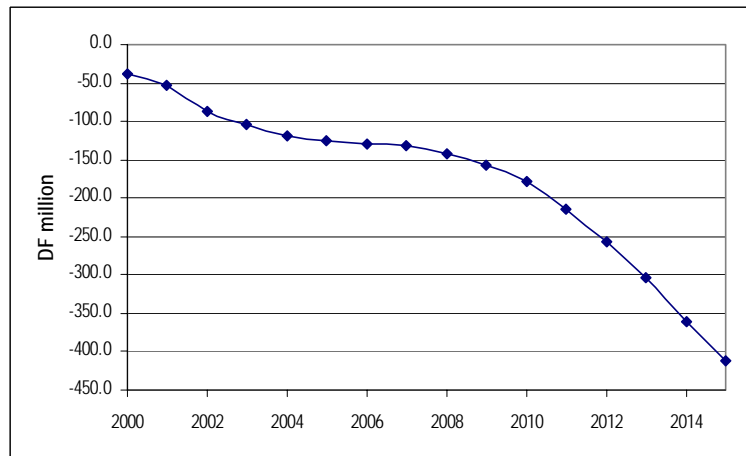
⁶ Du fait du manque de données, des projections actuarielles pour les régimes des parlementaires et des forces de police n'ont pas été réalisées.

Figure 3 : CNR : Distribution d'âge et projection du nombre de retraités



Source : Calculs des auteurs sur la base d'un modèle de simulation

Figure 4 : Projection du déficit opérationnel de CNR

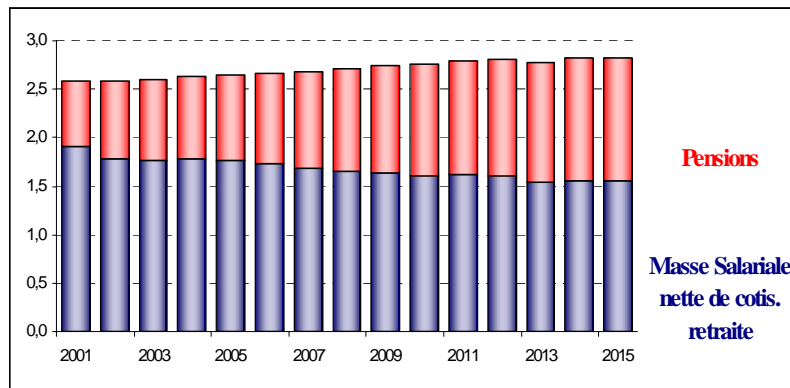


Source : Calcul des auteurs sur la base d'un modèle de simulation

CMR

20. La CMR enregistre un déficit opérationnel de 271 millions de FD dont l'intégralité est couverte par l'Etat. Les cotisations des travailleurs et de l'employeur (l'Etat) à la CMR s'élèvent à 404 millions de FD. Le total des retraites versées atteint cependant 675,5 millions de FD. Le déficit de 271,1 millions de FD est actuellement financé par le Gouvernement. Ainsi, le total des transferts du budget central représente 0,7 % du PIB courant. L'analyse actuarielle conduite par le cabinet IEM-ACTUARIA suggère que les dépenses de pensions continueront à augmenter dans le temps, passant de 680 million de FD en 2002 à 1,2 milliards de FD en 2015. La valeur actuelle de ces dépenses pourrait atteindre 3,3 milliards de FD (voir Figure 5).

Figure 5 : Projection de la masse salariale et des pensions de la CMR
(milliard FD)



Source : IEM-ACTUARIA

3. Contraintes institutionnelles

21. *Un audit récent des systèmes d'information et des pratiques administratives et de gestion des caisses a fait état de la faiblesse de la capacité institutionnelle.* Un rapport du cabinet IEM-ACTUARIA, identifie les problèmes institutionnels à quatre niveaux : (i) des procédures administratives inefficaces à l'origine d'une duplication des efforts et de coûts administratifs élevés ; (ii) l'absence d'un système d'information intégré et actualisé ; (iii) des pratiques comptables et d'audit désuètes ; et (iv) une faible capacité de gestion et d'analyse qui entrave la mise en œuvre de tout programme de réforme.

22. *Inefficacité des procédures administratives.* Une série de procédures administratives clés rendent opérationnelles les fonctions des caisses de retraite. Il s'agit notamment de l'enregistrement des nouveaux cotisants et de leurs employeurs ; du suivi d'événements tels que la naissance, le mariage, etc. ; du recouvrement des cotisations ; des procédures de liquidation des nouveaux retraités ; du paiement des prestations, et enfin de la gestion des réserves des caisses. Actuellement, les problèmes suivants se posent : (i) les procédures sont fastidieuses ; (ii) il y a peu, voire pas, de coordination entre les différentes unités responsables de la mise en œuvre (entraînant la duplication des efforts) ; et (iii) il n'existe pas un système d'information intégré qui pourrait réduire ou éliminer les traitements manuels. A ce jour, les bases de données des cotisants et retraités sont dépassées, il n'y a pratiquement aucune information disponible sur les employeurs (ce qui fait qu'il est difficile de retracer les cotisations), et de simples opérations telles que le calcul des prestations de futurs retraités peuvent prendre plusieurs jours. Par ailleurs, le suivi des recettes et des dépenses n'est pas assuré de manière adéquate, ce qui entraîne souvent des problèmes de trésorerie.

23. *Absence de systèmes d'information appropriés.* Quoique la plupart des unités au sein des caisses aient accès à des technologies de l'information de base, pour ce qui est du matériel informatique (ordinateurs, imprimantes, fac-similés) et des logiciels (traitement de texte, tableur, gestion de base de données), ces technologies ne fonctionnent pas dans un contexte intégré à l'appui de la gestion et de la rationalisation des procédures administratives. Chaque caisse, et les différentes unités au sein de chacune, ont créé des tableurs et des bases de données à l'appui de leurs fonctions quotidiennes. Malheureusement, en l'absence de coordination, les bases de données qui en ont résulté possèdent des structures très différentes et l'absence d'un code unique d'identification de chaque cotisant et bénéficiaire empêche le rapprochement des bases. Par ailleurs, la maintenance des bases de données n'étant pas explicitement intégrée à l'exécution des différentes fonctions administratives, la plupart d'entre elles sont dépassées.

Pour ce qui est de la gestion de la trésorerie, un système capable de générer des projections à court terme des recettes et des dépenses (par exemple des nouveaux retraités) n'est pas disponible.

24. *Coûts de gestion et politique de ressources humaines.* Les coûts de gestion des caisses sont élevés (6 % dans le cas de l'OPS). En partie, ils reflètent de fortes dépenses en salaires dues à une faible productivité de quelques segments du personnel administratif, et en particulier le personnel de support. En ce qui concerne les gestionnaires, ils sont hautement motivés, mais ils n'ont pas la formation requise dans des domaines tels que l'administration, les finances, et l'analyse actuarielle. Le manque de capacité de gestion risque de remettre en cause la réalisation effective de tout programme de réforme.

25. *Comptabilité et audit.* Bien qu'une analyse détaillée des pratiques comptables et d'audit n'ait pas été réalisée, les systèmes en place semblent limités. Toutes les caisses de retraite ont développé leur propre système de comptabilité informatisé. A nouveau, en l'absence d'un système d'information intégré, leur maintenance est fastidieuse et longue. Les transactions telles que le paiement des indemnités et le recouvrement des cotisations sont traitées et archivées manuellement par les unités responsables. Le département comptable reçoit par la suite des copies sur papier des transactions enregistrées, qui sont entrées manuellement dans le système comptable. Les retards sont nombreux, les rapports sont limités et ne sont pas produits périodiquement. Les directives pour les procédures d'audit, bien qu'existantes, ne sont pas systématiquement suivies.

4. Le problème des arriérés

26. *La crise financière actuelle s'explique en partie par la non-conformité de l'Etat à verser les cotisations requises et à rembourser les prêts qu'il a contractés auprès des caisses de retraite.* Les estimations préliminaires indiquent que les arriérés de paiement de l'Etat aux caisses de retraite pourraient représenter 8 % du PIB. La majorité de ces arriérés (89 %) a trait aux cotisations ; les arriérés au niveau des prêts représentent 11 % (voir Tableau 6). Ces chiffres varient toutefois dépendant de la manière dont sont traités les intérêts et pénalités sur les paiements effectués avec retard. A titre d'exemple, dans le cas de l'OPS, le montant total des arriérés à l'exclusion des intérêts s'élève à 4.310 millions de FD et passe à 4.778 millions de FD ou 4,8 % du PIB lorsqu'on inclut les intérêts et pénalités. Ces estimations n'ont cependant pas été validées. En outre, l'information sur les arriérés du secteur privé n'est pas disponible, mais compte tenu des taux d'évasion élevés, il est vraisemblable qu'ils sont importants.

Tableau 6 : Arriérés de l'Etat à l'OPS et à la CNR

(millions de FD)

	Arriérés	Crédit	Arriérés nets	Intérêts	Arriérés et intérêts	Pénalités de retard	Arriérés avec intérêts et pénalités
OPS							
Gouvernement	4 049	639	3 410	218	3 628	198	3 826
Entreprises publiques	899	-	899	-	899	52	951
Total	4 948	639	4 309	218	4 527	250	4 777
CNR							
Gouvernement	2 663	-	2 663	-	2 663	370	3 033
Entreprises publiques	2	-	2	-	2	-	2
Total	2 665	-	2 665	-	2 665	370	3 035
Total général	7 613	639	6 974	218	7 192	620	7 812

Source : IEM-ACTUARIA sur la base des chiffres fournis par l'OPS et la CNR. Ces chiffres diffèrent de ceux fournis par le Ministère des Finances. Tel que discuté dans le texte, les écarts peuvent s'expliquer par la manière dont les intérêts et retards de paiement sont traités.

III. RECOMMANDATIONS POUR LA REFORME DU SYSTEME DE RETRAITE

27. Les problèmes auxquels font face les caisses de retraite de Djibouti ne sont en aucun cas particuliers au pays, des problèmes similaires sont observés ailleurs dans le monde. En fait, la réforme des systèmes de retraite sera vraisemblablement l'un des principaux éléments du programme de développement des gouvernements dans les années à venir.

28. Etant donné les réalités du pays, un programme de réforme en deux phases est suggéré. Une première phase, au centre de l'actuelle opération de Crédit d'ajustement structurel, se concentrera sur la consolidation d'un modeste système par répartition. Ceci implique de mener à bien trois activités importantes :

- *Mettre en œuvre des réformes institutionnelles afin d'améliorer la gouvernance et la gestion (à travers la création du Conseil National de Sécurité Sociale et la formulation d'un plan pluriannuel de rapprochement de la CNR et de l'OPS), et de générer des gains d'efficacité qui permettent d'augmenter la qualité des services tout en réduisant les coûts opérationnels (à travers une révision des procédures administratives, une meilleure utilisation des ressources humaines, et l'adoption d'un système d'information et de gestion intégré) ;*
- *remédier aux besoins financiers à court terme en normalisant les cotisations du Gouvernement, en adoptant un plan de refinancement des arriérés publics, et en introduisant un plafond sur les taux de remplacement du régime des parlementaires ;*
- *et améliorer la situation financière à moyen terme des caisses de retraite en alignant les cotisations sur les prestations tout en introduisant une retraite minimum pour protéger les travailleurs à bas revenus.*

29. Une seconde phase mettrait l'accent sur :

- *la consolidation de la fusion entre l'OPS et la CNR ;*
- *et l'introduction/renforcement de systèmes incitatifs pour encourager l'épargne privée.*

Cette dernière activité préparerait la voie pour une éventuelle troisième phase axée sur les défis à long terme du système par répartition. Il s'agit notamment d'étendre la couverture et de remédier au problème du vieillissement de la population grâce à l'introduction progressive d'un pilier obligatoire financé par une capitalisation individuelle.

1. Programme de réforme à court terme

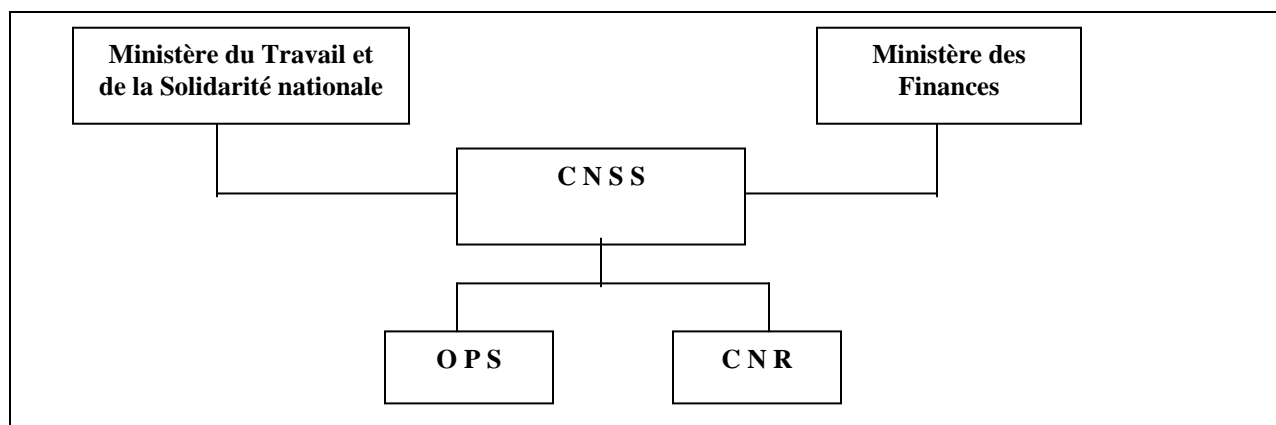
1.1. Améliorer la gouvernance et la gestion

30. *Dans le but d'améliorer la gouvernance, de générer des gains d'efficacité au niveau de la gestion, il est recommandé de créer un Conseil national de sécurité sociale (CNSS). Le CNSS serait l'organe de tutelle des deux caisses de retraite, CNR et OPS et sur une période de trois à cinq ans il constituerait le nouveau système de sécurité sociale intégrant l'OPS et la CNR. Le CNSS serait*

responsable de la formulation et de la réalisation d'un plan pluriannuel pour la fusion administrative et financière de l'OPS et de la CNR (régimes des fonctionnaires et des parlementaires), qui entre autres permettra d'améliorer les ratios de dépendance. Le CNSS s'occuperait également de gérer et coordonner les autres aspects de la stratégie de réforme des retraites (se référer à la Section IV). Le Conseil d'administration du CNSS serait composé d'un directeur, d'un représentant du Ministère des Finances, d'un représentant du Ministère du Travail, d'un représentant de la Direction du Trésor, des directeurs de l'OPS et de la CNR, de trois représentants du secteur privé sélectionnés par la Chambre de l'Industrie et du Commerce, et de représentants des cotisants et bénéficiaires des caisses de retraite. Le CNSS serait placé sous la double tutelle du Ministère des Finances et du Ministère du Travail et de la Solidarité nationale (voir Figure 6). Le directeur serait élu par le Conseil d'administration parmi une liste de candidats proposés par les deux ministères. La loi qui régit le CNSS devrait donner au Conseil d'Administration le pouvoir de remplacer le Directeur Général quand il le considère nécessaire. Le budget du CNSS serait financé au titre des recettes des caisses de retraite (OPS et CNR), selon un pourcentage déterminé d'un commun accord par le Ministère des Finances et le Ministère du Travail. Dans un premier temps, le CNSS pourrait exercer ses fonctions dans les locaux de l'OPS.

31. *Le plan pluriannuel (trois à cinq ans) pour la fusion de l'OPS et de la CNR assurerait la convergence à terme des procédures administratives, des systèmes comptables, et de la structure des cotisations et prestations.* Le plan impliquerait tout d'abord la coordination par l'OPS et la CNR de la mise en œuvre des réformes institutionnelles (voir Section 1.2), afin que les deux entités commencent à partager les mêmes procédures administratives et de gestion. Bien qu'initialement les comptes de l'OPS et de la CNR continuent d'être séparés, il est souhaitable que les deux entités optent pour des systèmes comptables, d'audit, et d'établissement de rapports similaires. La réforme paramétrique de l'OPS et de la CNR (voir Section 1.3) devra aussi être coordonnée afin d'assurer la convergence à terme du mode de valorisation des prestations. La fusion à terme des deux caisses permettra de réduire les ratios de dépendance de la CNR.

Figure 6 : Structure organisationnelle du CNSS



Source : Sur la base de discussions avec les autorités

1.2. Améliorer la capacité institutionnelle

32. Une condition nécessaire à l'amélioration de la situation financière des caisses de retraite est de renforcer leur capacité institutionnelle. A cette fin quatre interventions majeures s'imposent : (i) l'amélioration des procédures administratives et le développement d'un système d'information intégré ; (ii) l'adoption de normes comptables, d'établissement de rapports, et d'audit appropriés ; (iii) la rationalisation de l'utilisation des ressources humaines, et la réduction des dépenses administratives ; et (iv) l'identification de mécanismes garantissant que, si des réserves sont éventuellement accumulées, elles seront gérées avec prudence. Ces actions doivent permettre d'améliorer la qualité des services et l'efficacité, tout en réduisant les dépenses administratives.

33. Rationalisation des procédures administratives et de développement d'un système d'information intégré. Tel que discuté précédemment, le Gouvernement est en train de réaliser une étude exhaustive des procédures administratives actuelles des caisses de retraite.⁷ Pour chaque procédure, l'étude évalue les tâches et les flux d'information et recommande des actions visant à améliorer l'efficacité. L'étude présente également un plan directeur de système d'information intégré ainsi qu'un plan de mise en œuvre. Le système pourrait opérer dans le contexte d'un réseau commun, ce qui permettrait aux différentes unités (exécutant des procédures administratives différentes) de maintenir simultanément un seul ensemble de bases de données (voir Figure 7). La structure des bases de données a été définie et il est important qu'elle soit la même entre les caisses afin de faciliter les échanges futurs d'information. Le défi consiste maintenant à rendre les différentes recommandations du rapport opérationnelles. Toutes les procédures ne peuvent être rationalisées simultanément et dès lors des priorités doivent être établies. Il est recommandé de mettre l'accent sur : (i) la finalisation du processus de collecte et d'audit de l'information des employeurs, des cotisants et des retraités, sur la base des nouvelles structures des bases de données ; (ii) la rationalisation et l'automatisation du processus d'enregistrement de sorte que les nouvelles bases de données soient maintenues à jour ; et (iii) étant donné les taux d'évasion élevés, l'accent sur l'amélioration des procédés de vérification des recouvrements des cotisations. Le CNSS devrait être chargé de la mise en place du nouveau système, ce qui permettrait d'assurer la coordination entre les caisses.

34. Améliorer la gestion des liquidités. Dans le cadre du nouveau système d'information et gestion, il est recommandé de développer un outil simple de gestion des liquidités permettant aux comptables des caisses de réaliser des projections à court terme des recettes et des dépenses. Tenant compte des données

⁷ Se référer à ACTUARIA 2001 : « Djibouti : Réforme institutionnelle des caisses de retraite », Paris.

sur les cotisants et les retraités, le système établira des projections à court terme des nouveaux retraités et des dépenses connexes. Un système utilisant un tableur s'avérera probablement la solution du meilleur rapport coût-efficacité. Le personnel technique des caisses a également demandé des instruments et une formation pour pouvoir réaliser les analyses actuarielles à moyen terme. Un modèle du type PROST de la Banque mondiale pourrait être installé dans les locaux et le personnel formé à son utilisation.

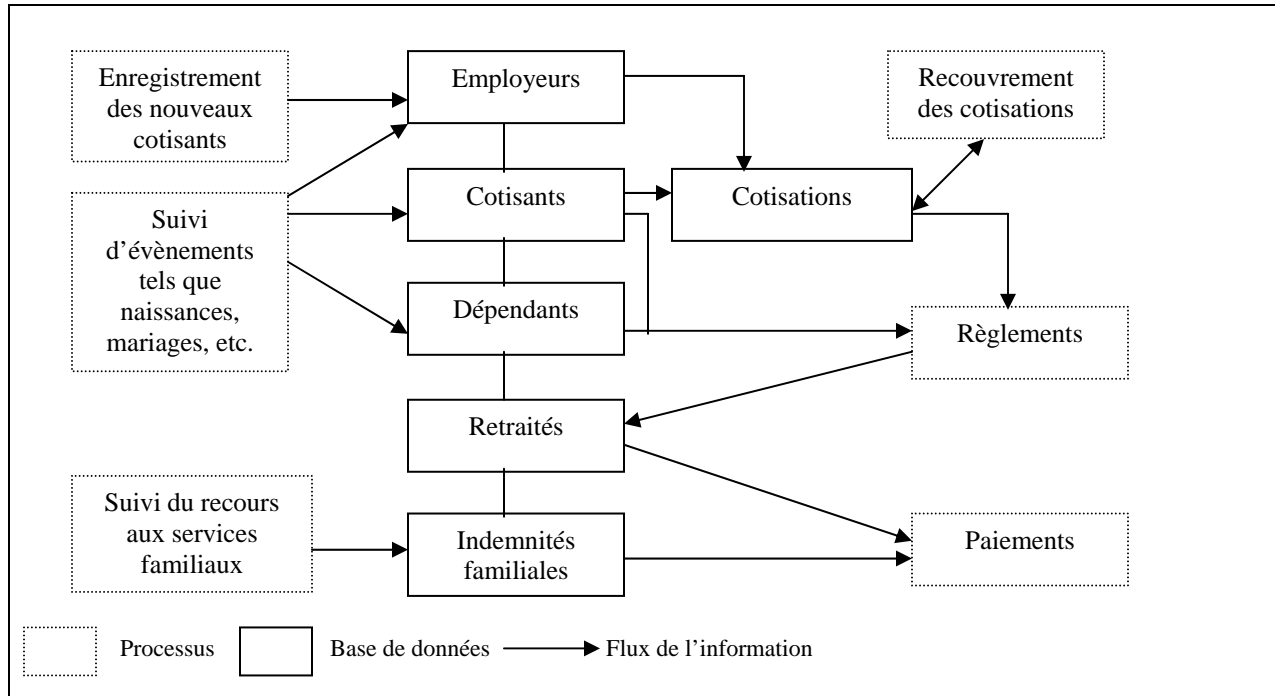
35. *Rationalisation de l'utilisation des ressources humaines, et réduction des dépenses administratives.* La révision des procédures administratives aura des implications pour la politique de ressources humaines des caisses. En particulier, une plus grande productivité permettrait de réduire le nombre d'employés et ainsi de réduire les dépenses administratives. Les autres composantes de ces dépenses devraient aussi être évaluées dans le cadre de la nouvelle structure administrative. Pour assister dans ce processus, il est recommandé de réaliser un audit des dépenses administratives de l'OPS (celui-ci devrait aussi inclure les branches de soins et prestations familiales), ce qui permettrait d'estimer, d'évaluer, et éventuellement de réajuster les coûts unitaires (par exemple les dépenses de représentation).

36. *Améliorer les pratiques comptables et d'audit tout en séparant les comptes des branches vieillesse, santé, et prestations familiales.* Trois objectifs majeurs se dessinent : (i) encourager la transparence dans la gestion des comptes des caisses de retraite ; (ii) améliorer la qualité de l'information et réduire le temps nécessaire pour préparer les rapports ; et (iii) standardiser les systèmes comptables entre les caisses afin de faciliter la fusion de l'OPS et de la CNR. A cette fin, il est recommandé de réaliser une étude détaillée des pratiques comptables et d'audit actuelles. L'étude devrait identifier les principales faiblesses et proposer des recommandations ainsi qu'un plan de mise en oeuvre. Dans le cas de l'OPS il est indispensable de séparer la comptabilité des différentes branches (santé, prestations familiales, et vieillesse), et d'arrêter les subventions croisées.

37. *Adopter des mécanismes visant à garantir la gestion prudente des réserves comme condition préalable à l'accumulation de réserves.* L'expérience internationale montre que les réserves des caisses publiques de retraite génèrent rarement des taux de rentabilité positifs.⁸ La recommandation dans le cas de Djibouti est de minimiser le stock des réserves aux niveaux requis pour couvrir les besoins de liquidité. Pour ce qui est de leur gestion, la pratique actuelle de l'OPS consistant à investir les réserves dans un compte d'épargne pourrait être poursuivie. Si un niveau plus élevé de réserves accumulées est atteint, d'autres options visant à diversifier le portefeuille des investissements pourraient être envisagées, mais ceci impliquerait de développer un cadre de régulation approprié. Les caisses devront, par exemple, établir un comité d'investissement et une politique appropriée, réglementer l'allocation des avoirs, et définir les procédures d'établissement de rapport et d'audit. Une autre possibilité serait de sous-traiter la gestion des réserves. Les exigences pour un cadre réglementaire sont également considérables dans ce cas. Les domaines clés devant faire l'objet d'une attention sont notamment la sélection et l'évaluation des gestionnaires des caisses, ainsi que des directives visant à limiter l'éventail des investissements potentiels en fonction de leurs risques et de la rentabilité anticipée. Avant de se prononcer en faveur de mécanismes plus complexes pour la gestion des réserves et de relever leur niveau, il est recommandé que les autorités commanditent une étude qui évaluera leurs risques et implications financières dans le contexte du système financier djiboutien.

⁸ Se référer à Palacios R. "Averting the Old Age Crisis: Technical Annex". Département de la recherche, Politiques de développement de la Banque mondiale, Washington, DC ; et Iglesias A. et Palacios R. "Managing Public Pension Reserves. Evidence from the International Experience", dans *New Ideas about Old Age Security* édité par Holzmann R. et Stiglitz J. Banque mondiale, Washington, DC.

Figure 7: Le système central de gestion et d'information



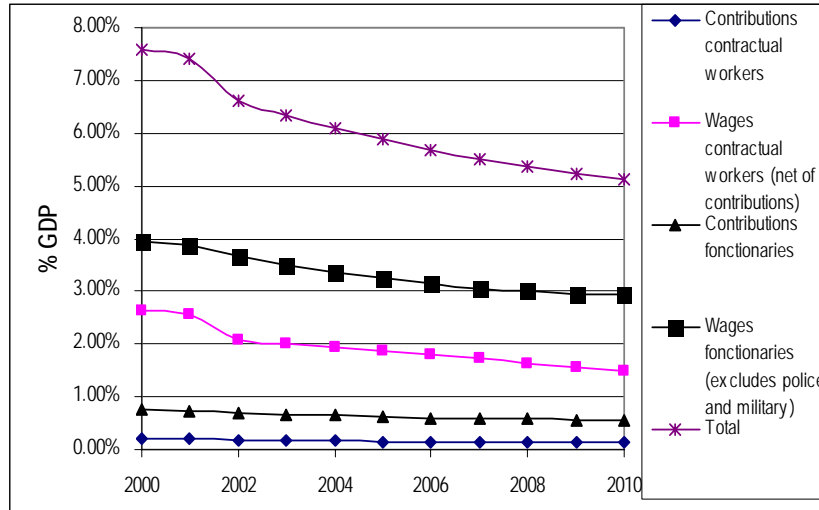
1.3. Améliorer la pérennité financière

38. *La stratégie proposée pour remédier aux difficultés financières des caisses de retraite envisage des actions qui auront un impact immédiat et des actions qui affecteront principalement les finances des caisses à moyen terme. A court terme, quatre interventions clés sont envisagées : (i) normaliser les cotisations de l'Etat à l'OPS (ce qui permettra de mettre à la retraite les 773 travailleurs contractuels qui, bien qu'ils réunissent les conditions de mise en retraite, demeurent encore dans les états de paie) ; (ii) adopter un plan de refinancement des arriérés de l'Etat vis-à-vis des caisses de retraite garantissant la couverture des déficits opérationnels de l'OPS et de la CNR ; (iii) introduire un plafond sur le taux de remplacement de la CNR applicable aux travailleurs ayant cotisé à de multiples régimes ; et (iv) rationaliser le processus de suivi des cotisations afin d'accroître les taux de recouvrement dans le secteur privé. En ce qui concerne les politiques qui contribueront à améliorer la situation financière à moyen terme des caisses, il est recommandé d'ajuster progressivement les paramètres définissant les cotisations et les prestations. Afin de protéger les individus à bas revenu de l'impact de tels ajustements, une pension minimum devrait être introduite.*

39. *Normalisation des cotisations de l'Etat et liquidation de 773 travailleurs conventionnés. L'un des principaux objectifs du programme budgétaire développé par le Gouvernement avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale est de mettre fin à l'accumulation d'arriérés. Ainsi, le budget pour l'exercice budgétaire 2002 prévoit des allocations pour couvrir le paiement des salaires et des cotisations à toutes les caisses de retraite. Son exécution dépend de l'adoption d'un plan de trésorerie qui assurera le suivi des recettes et des dépenses hebdomadaires. Dans le cas de la branche pensions de l'OPS, les cotisations du Gouvernement au cours de la prochaine décennie devraient représenter en moyenne 0,16 % du PIB (cotisations des travailleurs incluses). Néanmoins, la normalisation des cotisations serait accompagnée d'une épargne importante. Cette épargne dériverait du fait que les contributions totales sont de l'ordre de 216 millions de FD et qu'elles pourraient passer à 200 millions de FD en 2005, alors que, par exemple, les salaires versés aux 773 travailleurs contractuels sont de l'ordre de 443.7 millions de FD (net de la*

contribution de 4 % que le Gouvernement anticipe sur les salaires). Dans le cas de la CNR les cotisations représentent 0,7 % du PIB, et cette proportion pourrait se réduire dans le temps, atteignant 0,5 % à la fin de la décennie (voir Figure 8).

Figure 8 : Coûts fiscaux de salaires et de contributions à l'OPS et la CNR



Source: Calcul des auteurs sur la base d'un modèle de simulation

40. *Relever le taux de recouvrement pour les travailleurs privés dans le cas de l'OPS à travers un meilleur système de suivi et la réduction des charges salariales.* Nous avons pu constater que l'OPS est un système très récent avec un ratio nominal de dépendance de 11,4 % seulement. Son principal problème dérive d'un taux de recouvrement trop faible (tenant compte du moratoire public et de la sous-déclaration de la masse salariale pratiquée dans le secteur privé). Si, outre la normalisation des cotisations de l'Etat, le taux de recouvrement auprès des travailleurs privés pouvait augmenter de 46 à 55 % sur une période de 10 ans, la situation financière de la caisse s'améliorerait considérablement (se référer au Tableau 2, scénario optimiste+). Ceci pourrait être rendu possible suite à la mise en place du nouveau système d'information, lequel facilitera le suivi des cotisations des travailleurs et des employeurs. Le taux de recouvrement devrait également s'améliorer au fur et à mesure que s'améliorent les anticipations des travailleurs quant à la situation à long terme des caisses de retraites faisant suite au programme de réforme. Cependant, un des principaux facteurs qui explique la sous déclaration, est le niveau élevé des charges salariales (19.7 %). Il est donc nécessaire de considérer une réduction des taux de cotisation aux branches santé et prestations familiales. A cette fin, il est recommandé de conduire une analyse actuarielle de ces deux branches.

41. *Adoption d'un plafond pour le taux de remplacement du régime des parlementaires de la CNR.* Le fait que des hauts fonctionnaires de l'administration centrale puissent simultanément cumuler des prestations au titre de deux régimes a pour conséquence des taux de remplacement élevés (souvent de plus de 100 %). Il est recommandé d'introduire un plafond le plus proche possible du taux de remplacement d'équilibre actuel de 40 %. Cette mesure devrait générer une épargne de près de 40 millions de FD ou 250 000 \$EU par an (selon l'hypothèse que 50 % des retraités du régime des parlementaires accumulent des bénéfices dans les deux caisses), soit plus de deux fois le déficit opérationnel courant de la CNR.

42. *Refinancement des arriérés de l'Etat.* Cette activité doit être entreprise dans le contexte du programme global de restructuration des arriérés que le Gouvernement met en place dans le cadre du Crédit d'ajustement structurel. Le principal objectif du plan de refinancement n'est pas d'assurer aux caisses de retraite des ressources additionnelles à investir, mais de générer des flux de trésorerie pour

couvrir les déficits opérationnels. La première étape serait de valider l'estimation actuelle de la valeur des arriérés du Gouvernement (7 812 millions de \$EU). A cette fin, les chiffres du Ministère des Finances doivent être comparés aux chiffres des caisses de retraite. Pour ce qui est des prêts correctement documentés, la tâche peut s'avérer simple. Toutefois, dans le cas de prêts documentés de manière incomplète ou dans le cas d'arriérés liés aux cotisations des travailleurs, il faudra en premier lieu parvenir à un accord pour ce qui est des taux d'intérêt et des pénalités de retard. Il est recommandé de recruter un bureau d'audit de renommée internationale qui prêterait son concours au processus. Lorsque le montant total des arriérés sera connu, le mécanisme de refinancement le plus simple pourra consister à enregistrer les arriérés en tant que dette publique formelle et de convenir d'un calendrier de remboursement (par exemple par des versements trimestriels) qui tiennent compte des besoins financiers des caisses de retraite ainsi que de la capacité de l'Etat à effectuer les paiements. Des mécanismes de financement plus complexes, tels que l'émission de bons de l'Etat, pourraient être envisagés. Cependant, compte tenu de la non-existence d'un marché pour ce type d'instrument à Djibouti, la valeur ajoutée est faible.

43. *Introduction de réformes paramétriques et adoption d'une retraite minimum.* L'amélioration de la situation financière des différentes caisses de retraite à moyen terme impliquera l'ajustement progressif des cotisations et des prestations dans le contexte d'un cadre budgétaire durable. Quatre principes fondamentaux devraient orienter les ajustements : (i) *les ajustements devraient être progressifs* ; (ii) *les droits acquis devraient être respectés* ; (iii) *les changements dans les taux de cotisation ne devraient pas constituer un obstacle à la compétitivité des entreprises djiboutiennes* ; et (iv) *des mécanismes devraient être adoptés pour protéger les groupes à bas revenu.* Des discussions exhaustives ont eu lieu avec les autorités djiboutiennes pour définir des réformes paramétriques plausibles visant à améliorer la situation financière à moyen terme de la caisse tout en minimisant les impacts sociaux à court terme. Plusieurs choix se présentent en termes de paramètres, mais l'accent porte principalement sur la durée d'acquisition des droits, le taux de remplacement marginal (taux d'accumulation, ou taux d'annuité), et l'âge de la retraite. Compte tenu de la forte inégalité dans la distribution des retraites⁹, les autorités ont également suggéré d'examiner les implications d'une imposition des retraites des individus des déciles supérieurs. Toutefois, étant donné que le taux d'imposition de Djibouti est déjà élevé (environ 30 % du PIB), il est peu probable que des impôts supplémentaires puissent être introduits. Les autorités ont également convenu d'introduire une retraite minimum pour protéger les travailleurs à bas revenu. Cette retraite minimum pourrait varier de 150.000 FD (plus ou moins l'équivalent de 2 dollars par jour) à 210.000 FD (environ le salaire minimum actuel). La suite de la présente section présente les coûts et les épargnes d'enveloppes alternatives de réforme paramétrique pour l'OPS et la CNR.

Options de réforme paramétrique dans le cas de l'OPS

44. Dans cette section nous résumons les résultats de simulations de la situation financière de OPS sous des réformes paramétriques alternatives. Ces propositions capturent l'éventail des choix en combinant différentes cibles pour la période d'acquisition de droits et le taux d'accumulation, avec l'option d'une pension minimum et un impôt progressif sur les pensions. Les réformes sont analysées dans le cadre de deux scénarios macroéconomiques : scénario pessimiste (faible croissance de la couverture du système et de la productivité du travail), et scénario optimiste (croissance modérée de la couverture et de la productivité). A titre d'illustration, nous avons aussi simulé l'effet d'une augmentation sur le taux de recouvrement du secteur privé.

⁹ Dans le cas de l'OPS, par exemple, la retraite moyenne en 2000 était proche de 486 000 FD, la retraite moyenne du décile supérieur de 1,4 millions de FD et la retraite moyenne du décile inférieur de 143 960 FD.

45. *Les simulations montrent que la normalisation des cotisations du Gouvernement accompagnée d'une augmentation de la période de cotisation de 15 à 25 ans, et d'une réduction du taux d'annuité à 1,2-1,5 %, permettrait d'importantes réductions des déficits des caisses (entre 3,8 et 4 milliards de FD en valeur actuelle pour la période 2001-2015 ou 21-23 millions \$EU, dépendant du scénario de croissance).* La valeur actuelle des déficits cumulés pendant la période 2001-2015 pourrait atteindre 1,3 – 1,5 milliards de FD (7,8 à 9 millions \$EU). Ce niveau de déficit pourrait être financé à travers un refinancement des arriérés de l'Etat avec les fonds de pension (voir Tableau 7 et Figure 9 pour le résumé des principales simulations). La normalisation des cotisations de l'Etat à elle seule réduirait la valeur actuelle des déficits cumulés de 2,4 milliards de FD. La réforme paramétrique permettrait une réduction additionnelle de 1 milliard (5,6 million \$EU). On observe que dans les 15 années à venir la différence entre une réforme paramétrique qui cible un taux d'accumulation de 1,2 % et une autre qui cible un taux de 1,5 % est peu importante (de l'ordre de 100 millions de FD en valeur actuelle pour la période 2001-2015 ou 0,1 % du PIB). A long terme (30 ans) par contre, la différence dans la valeur actuelle des déficits cumulés peut atteindre 3,5 % du PIB.

46. *Une retraite minimum de 170,000 FD peut être supportée par le système.* Une retraite de 2 dollars par jour équivaut à 130 000 FD. Actuellement on ne compte aucun retraité âgé ayant une retraite inférieure à 140 000 FD. Dix pour cent de la population des retraités perçoivent toutefois une retraite inférieure à 150 000 FD (2,3 dollars par jour). La ligne de la pauvreté à Djibouti a été estimée à 3 dollars par jour (170,000 FD par an). Les calculs montrent que ce niveau de pension minimum pourrait être supporté par le système. Le coût de cette pension pour la période 2001-2015 serait de 280 millions de FD (0.3% du PIB).

47. *Un impôt sur les pensions pourrait générer des ressources financières importantes (et donc réduire les besoins de refinancement des arriérés), mais ses effets sociaux doivent être évalués attentivement.* Il est désirable que l'impôt n'affecte pas les pensions moyennes et basses. Une alternative, par exemple, serait d'introduire une taxe de 15 % qui s'applique à une assiette de 50 % de la pension de base, pour les pensions entre 500 000 et 800 000 FD par an, et à une assiette de 100 % de la pension de base, pour les pensions au-dessus de 800 000 FD par an. Une telle taxe pourrait générer des ressources équivalentes à 1,7 % du PIB pour la période 2001-2015. La valeur actuelle des déficits cumulés pendant la période 2001-2015 pourrait se réduire à 100-400 millions de FD (1 à 2 millions de \$EU), même après avoir pris en compte la pension minimum. S'il est géré avec prudence, un impôt peut donc constituer un outil de poids pour atténuer les problèmes financiers à court terme du système. On note que l'introduction d'une taxe permet de réduire les besoins de financement des arriérés de l'Etat, et vice-versa. Les autorités doivent donc évaluer, sur la base de considérations fiscales, politiques, et sociales, quelle serait la meilleure combinaison de ces deux instruments de financement.

Tableau 7 : Balance de l'OPS sous différents scénarios de réforme paramétrique

(millions FD)

Scénario ^a	Contribution du Gouvernement	Nombre d'années d'acquisition ^c	Taux d'annuité ^d (années)	Taxe ^e	Pension minimum (FD 000 par an)	Valeur actuelle (2000-2015)	% PIB	Valeur actuelle (2000-2030)	% PIB
Pessimiste	non	15	2%	0%	0	(\$5,466)	-5.6%	(\$27,659)	-28.1%
Pessimiste	oui	15	2%	0%	0	(\$2,558)	-2.6%	(\$21,603)	-21.9%
Pessimiste	oui	25	2/1,8/1,2	0%	0	(\$1,581)	-1.6%	(\$9,923)	-10.1%
Pessimiste	oui	25	2/1,8/1,2	0%	170	(\$1,867)	-1.9%	(\$10,254)	-10.4%
Pessimiste	oui	25	2/1,8/1,2	15%	170	(\$345)	-0.4%	(\$8,507)	-8.6%
Pessimiste	oui	25	2/1,8/1,5	0%	170	(\$1,910)	-1.9%	(\$13,604)	-13.8%
Pessimiste	oui	25	2/1,8/1,5	15%	170	(\$384)	-0.4%	(\$11,849)	-12.0%
Optimiste	non	15	2%	0%	0	(\$4,379)	-4.4%	(\$16,517)	-16.8%
Optimiste	oui	15	2%	0%	0	(\$2,395)	-2.4%	(\$22,785)	-23.1%
Optimiste	oui	25	2/1,8/1,2	0%	170	(\$1,650)	-1.7%	(\$10,353)	-10.5%
Optimiste	oui	25	2/1,8/1,2	15%	170	(\$107)	-0.1%	(\$8,577)	-8.7%
Optimiste	oui	25	2/1,8/1,5	0%	170	(\$1,696)	-1.7%	(\$14,048)	-14.3%
Optimiste	oui	25	2/1,8/1,5	15%	170	(\$148)	-0.1%	(\$12,263)	-12.5%
Optimiste avec augmentation du taux de recouvrement ^b	oui	25	2/1,8/1,5	15%	170	\$834	0.8%	(\$8,171)	-8.3%

a: Voir annexe technique pour une description des scénarios.

b: Assume que le taux de recouvrement augmente de 10 % entre 2002 et 2020.

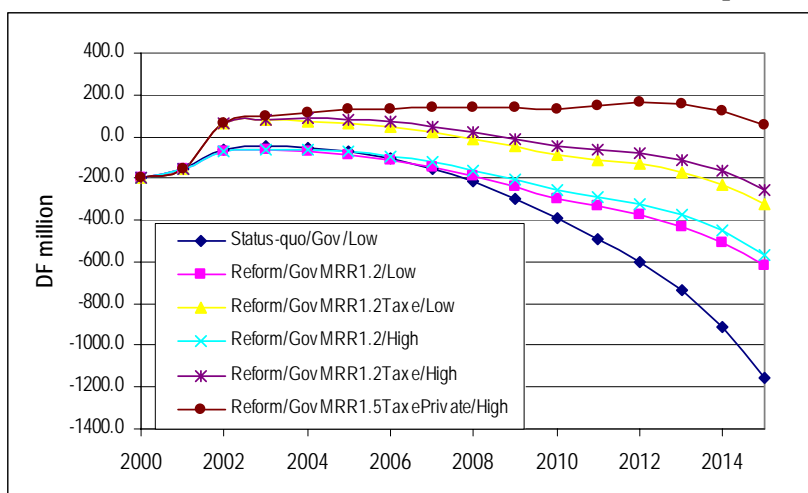
c: La période d'acquisition des droits atteint sa nouvelle valeur dans un période de 10 ans.

d: Le taux d'annuité est fixé à 1.8% entre 2002 et 2007, 1.5% entre 2007 et 2010, et 1.5% ou 1.2% après.

e: L'impôt s'applique à des pensions au-dessus de 500,000 FD. Pour les pensions entre 500,000 et 800,000 l'assiette est de 50%. Pour les pensions au-dessus de 800,000 l'assiette est de 100%.

Source : Calculs des auteurs.

Figure 9 : Evolution de la balance de l'OPS sous différentes réformes paramétriques



Note: «Low» et «high» indiquent respectivement les scénarios pessimiste et optimiste. «Gov» indique que le Gouvernement paye ses contributions. «MRR» est le taux marginale de remplacement (taux d'annuité). «Taxe» indique qu'une taxe de 15% est introduite. «Private» indique que le taux de recouvrement de la masse salariale du secteur privé augmente de 10% dans un période de 20 ans.

Source : Calculs des auteurs

Options de réforme paramétrique dans le cas de la CNR

48. Etant donné les contraintes de données, l'analyse des réformes paramétriques ne porte que sur le régime des fonctionnaires. L'éventail des options de réforme paramétrique dans ce régime est plus limité que dans le cas de l'OPS, la période d'acquisition des droits étant déjà de 25 ans, les cotisations du Gouvernement étant versées, et les travailleurs partant déjà à la retraite à 55 ans au lieu de 50 ans comme l'exige la loi. L'accent porte dès lors sur l'ajustement du taux de remplacement marginal.

49. *Les résultats des simulations montrent que la réduction du taux d'annuité ne suffirait pas pour éliminer les déficits du système pendant la période 2001-2015 ; cependant, les déficits cumulés seraient réduits considérablement.* Après introduction de la réforme paramétrique, le déficit de la CNR continuerait à augmenter et pourrait atteindre 300 millions de FD en 2015 (0,15 % du PIB, contre 0,05 % aujourd'hui). Cependant, la valeur actuelle du déficit pour la même période, passerait de 1,4 à 1,2 milliards de FD, c'est-à-dire une réduction de 0,2% du PIB (voir Tableau 8). Pour la période 2001-2030, l'épargne générée par la réforme paramétrique serait de l'ordre de 2% du PIB.

Tableau 8 : Solde de la CNR dans le cas d'une réforme paramétrique (régime des fonctionnaires)

Cotisation du Gouvernement	Nombre d'années cotisation	Taux d'annuité (années)	Taxe	Pension minimum (FD 000 par an)	Valeur actuelle (2000-2015)	% PIB	Valeur actuelle (2000-2030)	% PIB
Oui	25	3%/2%	0%	0	(\$1,447)	-1.47%	(\$4,090)	-4.15%
Oui	25	1.8%/1.5%/1.2%	0%	170	(\$1,246)	-1.27%	(\$2,404)	-2.44%
Oui	25	1.8%/1.5%/1.2%	15%	170	(\$265)	-0.27%	(\$1,315)	-1.34%

Source : Calculs des auteurs.

50. *Comme dans le cas de l'OPS, le déficit à court terme pourrait être financé par une taxe sur les pensions et le paiement d'une partie des arriérés de l'Etat.* Une taxe de 15 % suffirait pour éliminer les déficits d'opération de la caisse jusqu'en 2007 (voir Figure 10). Durant la période 2001-2015, cette taxe pourrait générer des ressources équivalant à 1 % du PIB. La valeur actuelle du déficit serait donc réduite à 0,27 % du PIB. Ce déficit pourrait être financé à travers le paiement d'une partie des arriérés de l'Etat. Une fois la situation financière de la CNR stabilisée, la fusion avec l'OPS permettrait aussi de soulager les pressions financières de la CNR qui résultent d'un ratio de dépendance élevé.

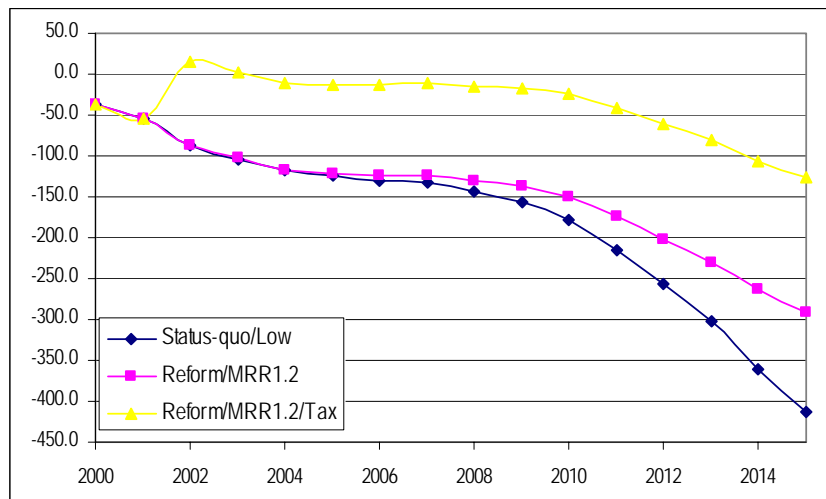
51. *Bien que le régime des parlementaires n'ait pas été analysé en profondeur, il est clair qu'il n'est pas financièrement soutenable, du fait de son ratio de dépendance élevé. Il est donc souhaitable de le fusionner avec le régime des fonctionnaires.* Ceci implique que les nouveaux parlementaires accumuleraient exactement les mêmes droits que les fonctionnaires. Tout avantage complémentaire serait financé en dehors du système public. La problématique du cumul serait donc pas résolue.

52. *Le régime des forces de police génère toujours un surplus opérationnel, mais nous recommandons que sa situation financière à moyen terme soit évaluée et que des mesures correctives soient adoptées si nécessaire.* Comme suggéré par le Ministre de l'Emploi, il peut être envisagé de rapprocher ce régime du régime des militaires (voir section suivante).

Options de réforme pour la CMR

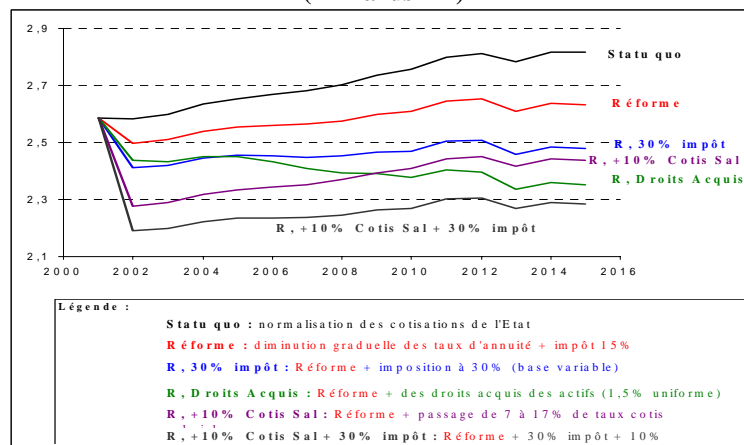
53. Etant donné les conditions démographiques de la CMR, il est proposé d'inclure le total des paiements de pension dans le budget de l'Etat, au même titre que les salaires des militaires. En effet, étant donné la structure démographique de la caisse, l'équilibre actuariel n'est pas réalisable sans une augmentation d'au moins 10 % du taux de cotisation salarial et la mise en place de l'impôt de solidarité à un taux de plus de 30 % sur les pensions. Même ce scénario n'aboutirait cependant qu'à un équilibre temporaire pendant 2 ou 3 années, l'année 2005 marquant le retour à un déficit. Le budget des militaires devrait donc être considéré comme un tout, salaires et pensions compris. Les simulations de IEM-ACTUARIA montrent que les dépenses totales de salaires et de pensions pourraient se maintenir au dessus de 2,5 milliards de FD dans les 15 prochaines années (voir Figure 11).

Figure 10 : Solde de la CNR sous différentes réformes paramétriques (régime des fonctionnaires)



Note: «Low» indique le scénario pessimiste. «MRR» est le taux marginale de remplacement (taux d'annuité). «Taxe» indique qu'une taxe de 15% est introduite.
Source : Calculs des auteurs

Figure 11 : Solde de la CMR sous différents scénarios de réforme (milliards FD)



Source : IEM-ACTUARIA

Les conditions du succès de la réforme paramétrique

54. *Le succès de la réforme paramétrique sera en partie déterminé par la capacité du Gouvernement à assurer la mise en place des réformes institutionnelles et la continuité de ses cotisations aux caisses de retraite.* En effet, la réforme paramétrique contribuera à améliorer la situation financière des caisses, mais ne sera pas suffisante pour assurer la stabilité financière de l'OPS et de la CNR à moyen terme. Il est aussi nécessaire de mettre en place : (i) une administration plus efficace des caisses qui permettrait de réduire les dépenses opérationnelles ; (ii) des systèmes d'information et de gestion modernes qui contribueraient à maîtriser la masse salariale déclarée et donc à augmenter les recettes ; et (iii) une meilleure gouvernance et un cadre réglementaire pour les investissements qui encourageraient une gestion prudente des réserves. En ce qui concerne l'augmentation du taux de recouvrement de la masse salariale, il est important d'identifier les facteurs qui incitent à la sous déclaration. Des taux de cotisation trop élevés qui sont perçus comme des taxes par les employeurs et les employés sont souvent les principales raisons. A cet égard, un audit des branches de soins et de prestations familiales visant à déterminer le niveau approprié des cotisations salariales est recommandé.

55. *Les développements au niveau macroéconomique, emploi et croissance de la productivité, seront aussi des facteurs déterminants du succès de la réforme.* Sans une croissance soutenue de l'économie, la création de nouveaux emplois, et l'augmentation de la productivité, la situation financière des caisses de retraite restera fragile, même après l'introduction de réformes paramétriques. Au contraire, si l'environnement économique est favorable à une expansion du nombre de cotisants et à une augmentation de leur salaire, le système de répartition pourrait être soutenable financièrement pendant au moins 20 ans.

2. Programme de réforme à moyen terme

2.1. Consolider la fusion de l'OPS et de la CNR

56. *Lorsque les procédures administratives, les systèmes d'information, de comptabilité et d'audit, et les paramètres déterminant les cotisations et les prestations commenceront à converger, la fusion administrative et financière de l'OPS et de la CNR pourrait avoir lieu.* Théoriquement, sur une période de trois à cinq ans, les réformes institutionnelles discutées dans la Section 1.1 auront préparé l'OPS et la CNR à la fusion. La fusion impliquerait de garder le CNSS à la tête du nouveau système de Sécurité sociale. Ce système pourrait comporter trois branches : (i) santé ; (ii) prestations familiales ; et (iii) retraites et invalidité. La CNSS pourra fusionner la structure administrative de la branche retraite de l'OPS avec la CNR ainsi que leurs comptabilités respectives. Une date devra alors être arrêtée, après laquelle tous les nouveaux travailleurs de l'administration publique seront rattachés au nouveau système. Au moment de la fusion, les cotisants à la CNR et les bénéficiaires transféreront leurs droits acquis. Les implications financières et juridiques de la fusion devront faire l'objet d'une évaluation minutieuse.

2.2. Encourager l'épargne contractuelle

57. *Dans le cas de Djibouti, l'information relative aux mécanismes de l'épargne privée telle que l'épargne personnelle ou les plans de retraite professionnels est limitée. Pourtant, ces mécanismes devraient être considérés comme des moyens importants de substitution des revenus à la retraite.* Les plans d'épargne professionnels et personnels permettent aux travailleurs qui gagnent plus pendant leurs années d'activité d'accumuler des ressources plus importantes pour leur retraite. Une première étape dans le cadre du programme actuel de réforme consisterait à réaliser un inventaire des plans professionnels ou systèmes incitatifs existants pour encourager l'épargne personnelle. Quoique le recours à de tels programmes ne soit vraisemblablement pas généralisé, ils peuvent être développés s'ils sont bien conçus.

A cette fin, il est nécessaire de dégager une meilleure compréhension des déterminants de l'épargne des ménages.

58. *L'encouragement de l'épargne personnelle à long terme nécessitera des réformes structurelles afin d'assurer une économie plus dynamique et diversifiée dotée d'un secteur financier efficace et adéquatement réglementé. A court terme des bonifications de taux d'intérêt et des incitations fiscales pourraient être envisagées.* A titre d'exemple, des pays tels que Singapour, la Corée, et la Malaisie ont établi des systèmes d'épargne postale qui offrent un haut niveau de sécurité et d'accessibilité, des taux d'intérêt plus élevés (souvent exonérés de l'impôt), et des coûts de transaction moindres, notamment dans le cas du milieu rural. Ces incitations doivent être conçues avec soin afin de garantir que les bénéficiaires ne se concentrent pas sur les ménages à haut revenu qui auraient épargné en toute autre circonstance.

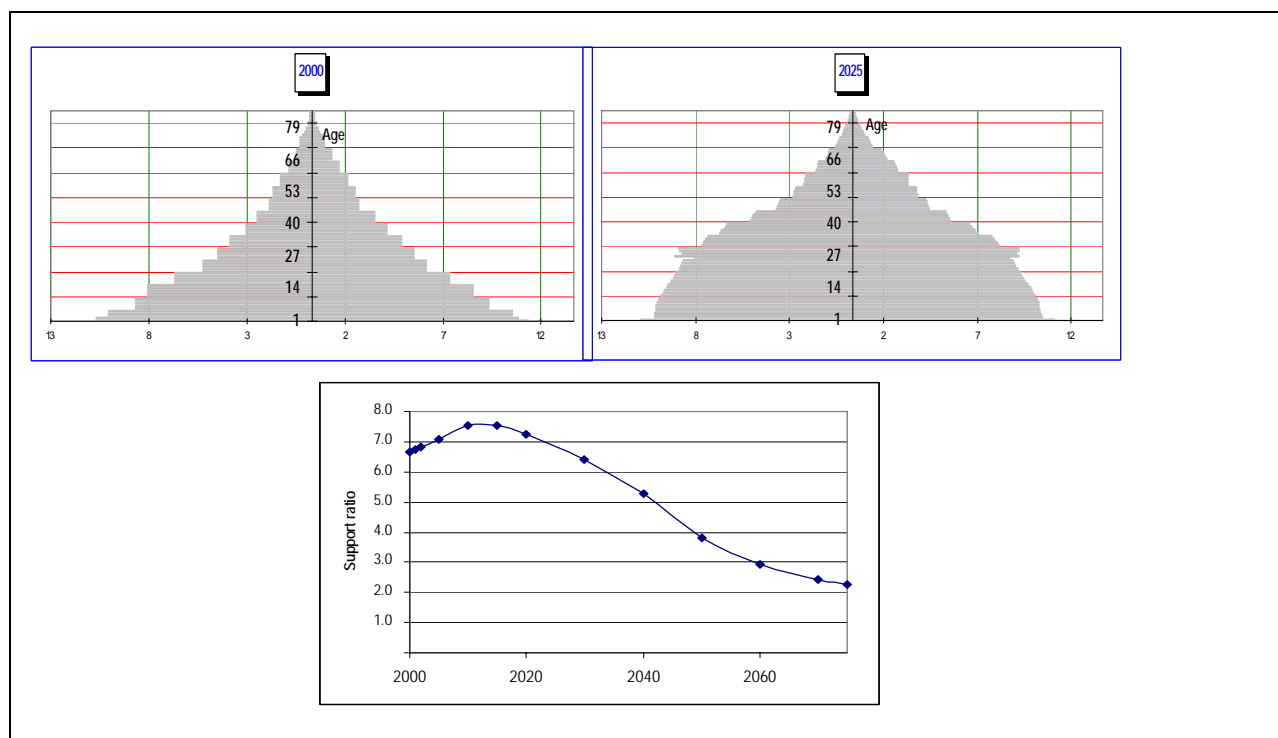
59. *Il est également souhaitable d'encourager le développement de programmes professionnels, par exemple en garantissant que les cotisations aux caisses professionnelles sont déductibles du revenu imposable et en autorisant l'ajournement fiscal sur le revenu de l'investissement.* Ce type d'incitation est commun à bon nombre de pays et fait que les programmes professionnels sont des substituts acceptables à des salaires plus élevés, ce qui encourage leur diffusion. Dans le monde en développement, les programmes professionnels de retraite se sont développés (notamment en Inde, en Indonésie, au Mexique, au Brésil, et au Zimbabwe). La tendance actuelle est de rendre ces programmes obligatoires, ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE. Initialement Djibouti adopterait une attitude plus flexible compte tenu de la situation toujours fragile de l'économie et du secteur privé. Néanmoins, un cadre réglementaire minimum devrait être en place pour veiller à ce que les programmes soient financés de manière adéquate et aisément transférable.

2.3. Vers un troisième pilier

60. *Comme dans d'autres pays, le vieillissement de la population djiboutienne exercera en fin de compte des pressions insoutenables sur la performance du système fondé sur la répartition.* Actuellement, le taux de dépendance de Djibouti (rapport entre le pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus et la population âgée de 15-64 ans) est proche de 14 %, ce qui est relativement faible en comparaison des normes internationales. A titre de référence, le rapport de soutien dans les pays de l'OCDE est proche de 35 %. A terme, ce rapport devrait augmenter pour atteindre 33 % en 2050 (voir Figure 12).

61. *Une alternative que le Gouvernement pourrait envisager est l'introduction d'un pilier obligatoire financé par une capitalisation individuelle qui permettrait une réduction du taux de remplacement des piliers non financés.* Dans ce système, le rapport entre la population active et la population retraitée n'affecte plus sa situation financière, les prestations perçues par les travailleurs lorsqu'ils prennent leur retraite étant fonction de l'épargne qu'ils ont accumulée au cours de leur vie professionnelle. A des fins d'équité, le système actuel fondé sur la répartition serait maintenu mais ne serait plus la source principale de revenu pour la retraite. Sa fonction serait de redistribuer le revenu des travailleurs à hauts salaires aux travailleurs à bas salaires en garantissant une retraite minimum.

Figure 12 : Evolution des pyramides âge et du rapport de soutien à Djibouti



Source : Projections démographiques PROST.

62. *Le processus de transition en faveur d'un système multi-pilier est délicat et doit être conçu et évalué avec soin.* Les enseignements tirés d'autres pays indiquent que les coûts de la transition sont inférieurs lorsque le système par répartition est encore relativement récent et que les prestations dépendent en partie du degré de développement des marchés de capitaux. En fin de compte, l'introduction d'un système multi-pilier devrait être basée sur une analyse détaillée du coût budgétaire et des impacts macro-économiques et sociaux de chaque option. Le système d'incitations proposé pour encourager l'épargne contractuelle facilitera le processus de transition.

IV. ECHELONNEMENT ET GESTION DES ACTIVITES DE LA REFORME

63. *La première activité de la réforme, sera la création du CNSS.* Celui-ci sera responsable de la gestion et de la coordination du programme de réforme au niveau technique et politique. Dans le court terme il mettra l'accent sur les activités suivantes :

Réformes institutionnelles

- Développer un plan pluriannuel (trois à sept ans) pour préparer la fusion entre l'OPS et la CNR.
- Coordonner la conception et la mise en place du nouveau système d'information (y compris un système de gestion de la trésorerie) pour l'OPS et la CNR. Ceci impliquera : (i) l'examen des recommandations de l'étude sur la capacité institutionnelle des caisses réalisée par IEM-ACTUARIA ; (ii) la préparation des termes de référence pour la sélection des consultants pour la mise en œuvre du système et les passations de marché pour l'acquisition de technologies de l'information ; (iii) le suivi de la réalisation ; et (iv) le développement de programmes de formation appropriés.
- Préparer les termes de référence pour une évaluation des systèmes comptables et d'audit existant.
- Préparer les termes de référence pour un audit des arriérés de l'Etat avec les fonds de pension.
- Préparer les termes de référence pour une étude sur la gestion des réserves des caisses de retraite qui présentera des recommandations sur les meilleures alternatives pour Djibouti.
- Préparer les termes de référence pour un audit des dépenses administratives de l'OPS et une analyse actuarielle des branches de soins et prestations familiales.
- Préparer les termes de référence pour une étude sur le développement de l'épargne contractuelle à Djibouti.

Réformes visant à améliorer la pérennité financière

- Coordonner avec le Ministère des Finances la normalisation des cotisations de l'Etat et le départ à la retraite des 773 travailleurs contractuels forcés de reporter leur départ à la retraite du fait du moratoire public.
- Introduire un plafond pour le taux de remplacement du régime pour les parlementaires.
- En coordination avec les différentes parties prenantes, préparer une enveloppe finale d'ajustements aux paramètres des caisses de retraite, évaluer les implications financières, et préparer les amendements juridiques nécessaires.¹⁰
- Introduire une retraite minimum pour protéger les travailleurs à bas revenu.
- Coordonner avec le Ministère des Finances la conception et mise en œuvre d'un plan de refinancement des arriérés qui générera suffisamment de flux de trésorerie pour couvrir le déficit opérationnel des caisses de retraite.

¹⁰ Les textes juridiques pour l'OPS, la CNR et la CMR ont été examinés et rationalisés par IEM-ACTUARIA. Les changements requis pour mettre en œuvre les réformes paramétriques alternatives ont été identifiés.

64. *Le CNSS devrait être chargé d'informer la société civile et en particulier les travailleurs et bénéficiaires des objectifs et du contenu du programme de réforme.* Pour l'avenir, le principal défi consistera à dégager un consensus autour de la réforme. Certaines mesures à court et moyen termes (par exemple la réduction des prestations de retraite) peuvent rencontrer une forte résistance politique. Le succès du processus de réforme dépendra de la capacité du Gouvernement à encourager le dialogue entre les diverses parties prenantes, à développer une sensibilisation aux problèmes actuels du système, et à expliquer le « pour » et le « contre » des propositions alternatives de réforme. Le principal risque réside dans le fait qu'une solution à court terme à la situation financière du système de retraite risque de retarder la réforme à moyen terme. Il est dès lors important que la réforme à court terme soit analysée et discutée dans le contexte d'une programmation à long terme. L'implication à long terme des décisions financières prises dans le présent devrait être rendue explicite aux décideurs et aux parties prenantes.

Tableau 9: Coûts de mise en œuvre des réformes institutionnelles (\$EU)

Activités	Ressources	Jours	Taux journalier	Frais totaux	Coûts de voyage	Subsistance	Coût total
Conception et mise en œuvre du système d'information et gestion.	Cabinet de consultants pour conduire l'audit du système et préparer un plan de développement et de mise en œuvre générale. (en cours)	75	800	60 000	6 000	3 000	69 000
	1 Spécialiste des systèmes informatiques pour programmer et tester le système et former le personnel technique Technologies de l'information	180	600	108 000	6 000	6 000	120 000 40 000
Mise à jour et audit des bases de données	1 Auditeur	60	500	30 000	6 000	3 000	39 000
	3 Techniciens responsables de mettre à jour les fichiers	180					
Révision des régulations de la gestion des caisses de retraites	1 Spécialiste de la gestion des réserves des caisses de retraites	25	800	20 000	6 000	2 000	28 000
Étude sur la viabilité des épargnes contractuelles	1 Spécialiste des épargnes contractuelles	30	800	24 000	6 000	2 000	32 000
Audit des arriérés de l'Etat avec les fonds de pension.	Cabinet d'audit	30	800	24 000	6 000	2 000	32 000
Audit des dépenses administratives de OPS	Cabinet d'audit	20	800	16,000	6,000	2,000	24,000
Analyse actuarielle du régime des branches soins et prestations familiales de l'OPS	Actuaire	30	800	24,000	6,000	2,000	32,000
Grand total							416.000

Source: Calculs de l'auteur (coûts de référence)

65. *Coûts de mise en œuvre.* Le Gouvernement s'est déjà engagé à hauteur de 69.000 \$EU pour l'audit actuel du système informatique. Les ressources supplémentaires pour compléter les réformes visant à améliorer la capacité institutionnelle pourraient être approximativement de 416 000 \$EU (voir Tableau 9). Les ressources du projet PATARE, préparé pour l'assistance technique, pourraient financer une partie (50%) des activités. La mobilisation de ressources supplémentaires, de préférence des dons, serait nécessaire. Les coûts d'une étude pour auditer les estimations actuelles des arriérés du Gouvernement et définir un plan de refinancement pérenne sur le plan fiscal s'élèveraient à environ 100 000 \$EU. La Communauté Européenne (CE) a manifesté son intention de financer cette étude. La CE finance actuellement une étude sur les arriérés du Gouvernement avec le secteur privé. Concernant les

coûts d'évaluation et de mise en œuvre des réformes paramétriques, le Gouvernement a déjà dépensé 150.000 \$EU pour une étude visant à rétablir et mettre à jour les textes législatifs nécessaires. D'autre part, l'analyse actuarielle de l'impact de la réforme paramétrique alternative a été prise en charge par la Banque mondiale. Aucune source de financement supplémentaire d'envergure n'est prévue. Les autres activités (la création de la CNSS par exemple) nécessiteront principalement des ressources en terme de temps de travail du personnel du Gouvernement.

V. MATRICE DES MESURES POLITIQUES¹¹

Objectifs politiques & activités	Actions & progrès jusqu'à nos jours	Date de mise en oeuvre	Unité responsable
A. Améliorer la gouvernance et capacité de gestion du système			
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la gouvernance et la gestion 	Mettre en place le Conseil national de sécurité sociale (CNSS) responsable de coordonner les réformes entre les caisses de retraite.	Novembre 2001	MFCP/MTSN
	Préparer un plan pluriannuel pour fusionner l'OPS et la CNR	Janvier 2002	CNSS
<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la capacité institutionnelle 	Mise en place des systèmes de gestion et d'information.	Octobre 2002	CNSS
	Mise à jour et audit des bases de données.	Juin 2002	CNSS
	Etude pour identifier les mécanismes pour améliorer la gestion des réserves.	Juin 2002	CNSS
	Audits des dépenses administratives de l'OPS et analyse actuarielle des branches soins et prestations familiales.	Juin 2002	CNSS
B. Améliorer la situation financière de court terme			

¹¹ Les interventions/actions de politiques présentées dans cette matrice ne sont pas nécessairement des conditions du conseil d'administration pour le Crédit d'Ajustement Structurel que Djibouti prépare actuellement.

Objectifs politiques & activités	Actions & progrès jusqu'à nos jours	Date de mise en oeuvre	Unité responsable
<ul style="list-style-type: none"> Adoption d'un plan durable pour re-financer les arriérés avec les caisses de retraite dans le cadre du plan de règlement global des arriérés. Régularisation du départ en retraite et des cotisations du Gouvernement aux caisses de retraite. 	<p>Inventaire et audit des arriérés et des dettes croisées entre le Gouvernement et les caisses de retraite (voir Section 1.C).</p> <p>Adoption d'un plan de refinancement des arriérés du Gouvernement permettant de couvrir le déficit à court-terme des caisses de retraite.</p> <p>Mettre à la retraite tous les travailleurs éligibles (liquidations), en particulier, les 773 employés contractuels qui ont retardé leur départ à la retraite.</p> <p>Garantir le paiement régulier des cotisations du Gouvernement.</p>	<p>Novembre 2001</p> <p>Novembre 2001</p> <p>Janvier 2001</p> <p>Novembre 2001</p>	<p>MFCP/CNSS</p> <p>MFCP/CNSS</p> <p>MFCP/CNSS</p> <p>MFCP</p>
C. Améliorer la pérennité financière en introduisant des changements paramétriques dans les paramètres des systèmes			
<ul style="list-style-type: none"> Réforme paramétrique pour améliorer la pérennité financière à moyen terme des caisses de retraites. 	<p>Définition et adoption par le Gouvernement d'un plan pour ajuster progressivement les périodes d'acquisition des droits, l'âge de retraite et le taux annuel d'accumulation, sur la base des scénarios proposés.</p> <p>Introduction d'un taux de remplacement maximum à la CNR et élimination de la pratique d'accumulation des bénéfices dans plusieurs caisses.</p>	<p>Novembre 2001</p> <p>Novembre 2001</p>	<p>MFCP/MTSN/CNSS</p> <p>MFCP/MTSN/CNSS</p>
D. Préparer le terrain pour une réforme à moyen-terme			
<ul style="list-style-type: none"> Identifier et mettre en oeuvre des incitations pour stimuler le développement des épargnes contractuelles. 	<p>Conduire une étude sur les modalités actuelles des épargnes contractuelles et identifier les contraintes institutionnelles financières à leur développement. Présenter des recommandations concernant le cadre réglementaire et les incitations nécessaires.</p>	<p>Décembre 2002</p>	<p>CNSS</p>

David A. Robalino
P:\Djibouti\Hd\70098\gray\Reforme retraites-DJI-Nov07.doc
November 12, 2001 12:19 PM