Algérie

Le système de retraite : réalité et perspectives

Fatima AYACHI

Le système de retraite algérien est confronté à de sérieux problèmes financiers liés à l'évolution du nombre de bénéficiaires et à la stagnation du nombre de cotisants. Cette situation est la conséquence de l'impact du Programme d'Ajustement Structurel (PAS) de l'économie algérienne sur la protection sociale.

Le PAS, recommandé par la Banque mondiale, est intervenu en 1992 dès le premier signe de relâchement (observé) dans la gestion du processus des réformes économiques mis en œuvre depuis 1988. Ce recul des réformes est lié aux difficultés politiques de l'heure. Il s'est manifesté notamment par le report d'assainissement des banques et des entreprises publiques et une gestion financière visant à atténuer la tension sociale. Avec une hausse du déficit budgétaire enregistrée, l'Algérie s'est trouvée en position de faiblesse face au FMI, en septembre 1991, lors du réexamen de l'accord pour un nouveau prêt financier qui ne serait débloqué qu'en juin 1992. Avec le changement de gouvernement, ce réexamen se transforme en négociation pour un nouvel accord de dix mois dont la signature est conditionnée par une nouvelle dévaluation du dinar (50 %) et sa répercussion totale sur les prix intérieurs.

Ainsi, l'Algérie a été contrainte de s'engager dans une procédure coûteuse de rééchelonnement de la dette coordonnée à un programme d'ajustement structurel dont l'une des conséquences est la restructuration des entreprises publiques avec licenciements massifs et baisse des salaires. Ce qui a entraîné une baisse des ressources nécessaires au financement des retraites pendant que le nombre de bénéficiaires de pension augmentait de façon importante.

Pour un nouveau système de retraite : La loi de juillet 1983

Avant 1983, le système de retraite en Algérie a fonctionné sous forme de différents régimes professionnels couvrant des catégories de travailleurs appartenant à différents secteurs d'activités (fonctionnaires, agricoles, mineurs, militaires, ouvriers de l'Etat, non salariés, moudjahidin [1] etc..).

La loi n°83-12 de juillet 1983 a unifié ces différents systèmes de sécurité sociale. Actuellement, l'Algérie dispose pour les salariés d'un régime de retraite obliga-

1. Moudjahidin : Anciens combattants de la guerre de libération.

toire, unique et général, basé sur la répartition. Il est géré par la Caisse Nationale des Retraites (CNR). Les non salariés relèvent d'une caisse spécifique, la CASNOS.

Le principe fondamental de ce système est de garantir aux personnes cessant leur activité un revenu de remplacement proportionnel aux salaires. Cela se traduit par une assiette de cotisations déplafonnées, constituée de la quasi-totalité des éléments de salaire (sauf prestations familiales et indemnités représentatives de frais ou à caractère exceptionnel), et par une assiette de calcul de prestation qui correspond à l'assiette des cotisations.

La loi de 1983 a fait l'objet de plusieurs modifications ou adjonctions, notamment, en 1994 [1] et 1997 [2] Les dernières modifications interviennent avec la loi de mars 1999 [3]. Cet ensemble juridique permet de définir un régime unique de retraite pour tous les travailleurs (*cf.* encart).

Un système en difficulté financière grandissante

Comme tout système de retraite par répartition le financement des pensions des retraités est assuré par les cotisations des salariés en activité. Le rapport actifs cotisants / retraités est donc un élément très important pour la capacité du système à assurer le financement des retraites tout en maintenant le montant des pensions versées et sans augmenter les cotisations des actifs.

Or, la situation s'est dégradée en Algérie sur ce plan. Alors que le rapport cotisants/bénéficiaires était de 8 en 1986 (3 300 000 salariés pour 415 000 retraités), il est descendu à 3 en 1997 : 3 015 000 salariés (1,5 million de fonc-

Tableau 1. L'évolution des dépenses et recettes depuis 1986
(Unité : milliards de dinars)

Année	Recette	Dépenses	Soldes
1986	6,10	4,43	+1,67
1988	6,35	7,21	-0,86
1990	7,67	9,49	-1,82
1991	13,03	14,50	-1,80
1993	27,20	27,26	-0,06
1996	35,90	45,82	-9,83
1997	44,14	61,00	-16,83
1998	43,17	68,60	-25,43
1999 *	53,68	78,40	-24,67
2000 *	57,00	87,71	-30,72
Prévisions *			

Source : Caisse Nationale d'Assurances Sociales (CNAS).

1. Décret législatif n°94-10 du 26 mai 1994, instituant la retraite anticipée.
2. Ordonnance n°97-13 du 31 mai 1997, permettant la retraite à taux plein avant 60 ans pour les travailleurs ayant 32 années d'activité et la possibilité de partir après 50 ans en retraite proportionnelle.
3. Loi n°99-04 de mars 1999, modifiant et complétant la loi n°83-12 du 2 juillet 1983.

Un régime unique pour les travailleurs

Les caractéristiques et droits principaux prévus par cette loi modifiée sont les suivants :

– L'âge d'ouverture du droit à la retraite est de 60 ans, avec des dérogations pour les moudjahidin, les femmes, les travailleurs occupant des emplois comportant des nuisances. Depuis 1997 les travailleurs ayant 32 ans de cotisations peuvent partir en retraite sans condition d'âge (donc avant 60 ans).

– La durée de cotisations minimum pour pouvoir prétendre à une pension est de 15 ans. Cependant, l'employeur a la possibilité de racheter une période pouvant aller jusqu'à 5 ans, pour mettre en retraite un travailleur de 60 ans n'ayant pas cotisé les 15 ans minimum.

– Outre les années d'activité, les périodes de lutte de Libération nationale, de service national, d'indemnisation par la sécurité sociale de la maladie, de l'invalidité, de la retraite anticipée, du chômage, sont validées pour le calcul de la pension. Depuis la dernière réforme de 1999 c'est l'Etat qui prend en charge la validation des périodes de guerre et non la CNR.

– Le statut de moudjahidin ouvre droit à une retraite de 100 % dont 20 % sont pris en charge par l'Etat.

– Le taux de cotisation est de 14 % du salaire en 1999 dont 8,5 % à charge de l'employeur et 5,5 % à la charge du salarié. A ce taux, il est ajouté 1,5 % pour la retraite anticipée.

– Le montant de la pension est calculé, depuis 1999, sur la base du salaire moyen des 4 dernières années de carrière (5 ans en l'an 2000), multiplié par le nombre d'années de cotisations, lui-même multiplié par 2,5 %, avec un maximum de 80 % du salaire moyen (soit 2,5 % x 32 ans). Depuis 1999 le montant des pensions est plafonné.

– Avant cette date, le montant de la pension minimum était de 75 % du Salaire Minimum National Minimum Garanti [1] (SNMG). Depuis 1999, la pension minimum est désindexée du SNMG, le financement de cette mesure a été pris en charge par l'Etat. C'est l'Indemnité Complémentaire pour les Pensions et les Rentes (ICPR).

– Depuis 1997 les travailleurs ayant atteint 50 ans (45 ans pour les femmes) et ayant réuni 20 ans d'activité (15 ans pour les femmes) peuvent prétendre à une retraite anticipée avec une pension au prorata du nombre d'années de cotisations.

– La revalorisation des pensions en cours de paiement suivait jusqu'en 1999 celle des salaires. Mais depuis 1999 c'est le conseil d'administration de la CNR et la tutelle qui décident seuls de la revalorisation.

– La pension de réversion accordée, en cas de décès, aux conjoint, enfants ou ascendants à charge, représente 90 % de la pension de retraite.

– Pour les non salariés l'âge d'ouverture du droit à la retraite est de 65 ans (60 ans pour les femmes). L'assiette des cotisations est le revenu annuel imposable plafonné à 460 000 DA.

– Pour le calcul de la pension, les 2,5 % sont appliquées au revenu moyen des 10 meilleures années avec la limite de 80 %.

1. Le Salaire National Minimum Garanti (SNMG) était de 4 000 DA en 1995, il est passé à 6 000 DA en 1998. On estime le salaire moyen actuelle entre 9 000 et 10 000 dinars.

tionnaires, moins d'un million de salariés du secteur productif public et seulement 400 000 salariés du secteur privé) pour 1 032 000 retraités. Les conséquences sur l'évolution des dépenses et recettes sont importantes ; le déficit s'élève à 25,4 milliards de dinars en 1998. C'est l'Etat qui a pris en charge ce déficit et sauvé provisoirement la situation.

Ce tableau montre que la situation a commencé de se dégrader en 1988. Elle s'est considérablement aggravée depuis 1996. Actuellement le déficit représente plus de 50 % des recettes. En trois ans le déficit cumulé a atteint 52 milliards de dinars. Les prévisions 2000 annoncent trente milliards de déficit. L'Etat a jusqu'ici comblé partiellement le déficit : 7 milliards en 97, 14 milliards en 1998, 16 milliards en 1999.

Cette situation alarmante a poussé le gouvernement et les partenaires sociaux à engager le débat sur l'avenir des retraites, dans le cadre de la Tripartite.

Diagnostic du groupe de travail *ad-hoc* issu de la Tripartite

Créé en 1996 par le gouvernement Ouyahia, la Tripartite, organisme sans statut défini, est appelé à débattre sur différentes questions économiques et sociales, à l'ordre du jour. Ce sont des groupes *ad-hoc* composés par les trois parties représentatives à la négociation. La Tripartite est composée à égalité de représentants :

– du gouvernement ;

– des employeurs ;

– de la fédération Nationale des Travailleurs Retraités (FNTR) qui est sous l'égide de l'UGTA.

Les représentants des employeurs sont issus du secteur public et du secteur privé. Il s'agit de l'Union Nationale des Employeurs Publics (UNEP), de la Confédération Algérienne du Patronat (CAP) [1]. L'UGTA est le seul syndicat à participer aux différents travaux menés dans ce cadre paritaire bien qu'elle ne soit plus l'unique organisation syndicale représentative des travailleurs. En effet le Syndicat Autonome des Travailleurs de l'Éducation et de la Formation (SATEF) [2] d'une part, et le Syndicat National Autonome des Travailleurs (SNAT) [3] d'autre part, n'ont pas été conviés par le gouvernement, alors qu'ils sont considérés comme représentatifs au plan national.

Ainsi, en avril 1997, le groupe de travail constitué est chargé de diagnostiquer la situation relative au financement des retraites et de soumettre des propositions concrètes au gouvernement, afin de rééquilibrer les comptes de la CNR. Ce groupe de travail a mis en avant les raisons du déficit :

– le rapport, cotisants / bénéficiaires est en diminution (voir tableau n°1) ;

– le taux de remplacement d'une pension de retraite est passé de 50 % du salaire cotisable à 62 %, sur toute la période considérée ;

1. La CAP et la Confédération Générale des Opérateurs Economiques Algériens (CGOEA) ont fusionné en 1993.
2. Le SATEF revendique, actuellement, 500 000 adhérents.
3. Le SNAT ex Syndicat National Autonome des Personnels de l'Administration Publique (SNAPAP) qui a connu un nombre important d'adhésions (150 000) dès sa création en 1991. Il s'est élargi à tous les secteurs depuis 1997. Il semble qu'il gagne de plus en plus d'adhérents dans les autres secteurs.

– le mécanisme d'indexation des retraites sur les salaires institué en 1991 a largement contribué à accentuer l'aspect précédent ;

– la CNR a pris en charge depuis 1991 la totalité des ICPR dues aux différences entre le SNMG et les pensions inférieures. La CNR prend ainsi en charge des dépenses que le groupe de travail considère comme des dépenses de « solidarité nationale » qui devraient, par conséquent, incomber à l'Etat. Il en est de même pour les pensions minimales et celles des moudjahidin, des agriculteurs, etc ;

– la CNR a pris en charge le déficit du régime des non salariés alors qu'une caisse spécifique a été mise en place en 1993 pour cette catégorie ;

– Le mécanisme d'indexation des pensions minimum sur le SNMG ne laisse aucune marge de manœuvre pour adapter les dépenses (pensions) en fonction des recettes (cotisations) ;

– les placements financiers des réserves qui ont été réalisés par la CNR, lorsque celle-ci était bénéficiaire (voir tableau n°1), ont eu une mauvaise rentabilité.

Les propositions de réforme faites par la Tripartite et la loi de 1999

Le groupe de travail a fait suivre son diagnostic de propositions de réforme. L'essentiel est fondé sur le désengagement de la caisse en matière de prise en charge des dépenses de solidarité qui reviennent selon lui à l'Etat, sur l'allongement de la durée des cotisations pour avoir une retraite à taux plein (40 ans en l'an 2005) d'une part et sur l'augmentation du taux de cotisation (16 %) d'autre part. Consécutivement, le salaire de référence devra être redéfini pour le calcul de la pension de retraite en augmentant le nombre d'années de salaires pris en compte. Une désindexation est opérée sur la pension minimum ainsi que sur l'allocation pour conjoint à charge par rapport au SNMG. Il est préconisé également d'instituer un plafond pour les pensions de retraite et de mettre sur pied un organisme chargé exclusivement du recouvrement des créances de la CNR.

Le premier point suscite un débat contradictoire entre la CNR et l'Etat. En effet, la CNR estime à 72 milliards de dinars les dépenses dites de « solidarité nationale » dues par l'Etat de 1991 à 1998. Le ministère des Finances de son côté a fixé le montant de la dette de l'Etat vis-à-vis de la caisse à 22 milliards de dinars, remboursables sur une période de 30 ans. Le contentieux persiste entre les deux parties. Les apurements n'ont pas été entamés.

Suite aux réserves de fond opposées par l'UGTA à certaines de ces propositions, le gouvernement n'a pas soumis à l'Assemblée nationale celle concernant l'augmentation du taux de cotisation, ni celle relative à l'augmentation de la durée de cotisation pour avoir une retraite à taux plein. Il s'agissait là des propositions les plus fondamentales pour restaurer l'équilibre mais aussi des propositions les plus difficiles à faire accepter par les travailleurs. La mise en place d'un organisme chargé du recouvrement des créances de la caisse n'a pas non plus été proposé. Toutes les autres propositions du groupe d'experts ont été retenues. La loi de mars 1999, adoptée par les députés, comprend ainsi les mesures suivantes :

– la caisse ne prendra plus en charge les indemnités complémentaires pour la pension minimum. Le rachat de cotisations au titre de la validation des périodes de participation à la guerre de Libération nationale sera pris en charge par le budget de l'Etat ;

– l'élargissement de l'assiette de calcul de la pension de retraite passe de 3 à 4 ans en 1999 et à 5 ans en l'an 2000 ;

– le montant minimum de retraite n'est plus indexé automatiquement sur le SNMG, il est fixé par arrêté commun des ministères des Finances et de la Sécurité sociale. Il en est de même pour la majoration pour conjoint à charge qui devient forfaitaire. La revalorisation des pensions sera décidée seulement par le conseil d'administration et la tutelle (ministère du Travail) ;

– un plafond est désormais fixé par la loi aux pensions versées.

En outre, suite aux résultats des travaux menés par le groupe de travail *ad-hoc* tripartite, installé en septembre 1999, pour examiner l'équilibre financier de la CNR, des dispositions législatives réglementaires ont été retenues. Il a été convenu de prélever 2 % sur les cotisations de la branche assurance chômage [1] pour les affecter à la branche retraite. Cela correspond à environ 7 milliards de dinars de recette supplémentaire pour la CNR. Et cela porte le taux de cotisation retraite à 16 %.

Les recommandations de la Banque mondiale prises en compte pour partie

Les dispositions précitées s'inscrivent, pour partie, dans les recommandations formulées par la Banque mondiale. En effet, pour rétablir les équilibres budgétaires, celle-ci préconise un système de sécurité sociale reposant sur trois piliers :

– l'impôt financerait des régimes publiques qui fourniraient après examen des ressources, un soutien minimum ;

– le deuxième pilier serait constitué par des régimes de retraite par capitalisation intégrale, des régimes de retraites du secteur privé, des régimes financés par une épargne forcée, régulée par l'Etat ou des régimes de retraite d'organisations professionnelles ;

– le troisième pilier serait constitué par une épargne volontaire financée par chaque participant en fonction des ses ressources et des cotisations qu'il est disposé à verser.

La Banque mondiale estime que c'est en fonction de la situation propre à chaque pays qu'il faudra élaborer la combinaison d'approche la plus appropriée. Elle propose également une série de mesures transitoires selon les systèmes et les contextes nationaux. Certaines de ces recommandations ont été prises en compte dans la réforme du système de retraite algérien. Il s'agit notamment de celles qui concernent la modification du système d'indexation des prestations garanties, de l'examen des ressources pour la partie des régimes qui ne concernent pas les pensions et l'augmentation du nombre d'années qui servent de base de calcul de la moyenne des salaires, pour la fixation du montant des pensions.

Cependant, certaines des recommandations les plus structurelles n'ont pas été prises en compte comme celle du relèvement de l'âge de la retraite et celle de la privatisation de tout ou partie du système, sous la forme de retraite par capitalisation.

Cette réforme sera-t-elle suffisante ?

Ce sont des mesures importantes mais suffiront-elles à rééquilibrer les comptes, c'est à dire à réduire de 30 milliards de di-

1. Le taux de cotisation de la branche chômage était de 4 % avant le prélèvement effectué.

nars les dépenses de la caisse ? Au demeurant, l'estimation du montant des indemnités complémentaires pour les pensions et les rentes (IPCR) ainsi économisées demande à être définitivement évalué. Aussi, la désindexation des pensions risque-t-elle de se traduire par une baisse importante du pouvoir d'achat des bénéficiaires.

Le gouvernement devant l'opposition forte du syndicat UGTA n'a pas engagé une réforme plus profonde du système de retraite, qui aurait nécessité l'adaptation des recettes aux dépenses, en touchant directement au taux de cotisation retraite, pour augmenter les recettes d'une part, et en allongeant la durée de cotisation pour baisser les dépenses d'autre part.

Un système de retraite par répartition ne peut avoir un financement stable que si le nombre de cotisants actifs évolue en rapport avec le nombre de retraités (selon le ministère du Travail, il faudrait 5 actifs pour 1 retraité pour rééquilibrer le système ; or la proportion est de 3 actifs pour 1 retraité). Ceci renvoie au problème de l'emploi salarié en Algérie et à la réduction du chômage par l'extension de secteurs d'activités salariés privés ou publics.

On sait que la moitié des salariés du secteur privé ne sont pas déclarés actuellement à la sécurité sociale. C'est un manque à gagner important pour le financement des retraites. Il faut donc parvenir à conjuguer développement d'activités nouvelles et salarisation effective. Les tableaux suivants donnent un aperçu des évolutions observées sur trois années.

Sur une population active estimée à 8,07 millions de personnes en 1997 seules 3 millions sont salariés et participent donc au financement de la retraite. Il existe 1 million de bénéficiaires de pensions. Il faut savoir que ce nombre représente la première génération de retraités dans la mesure où, à l'époque coloniale, il n'existait pratiquement pas de salariés « indigènes ». Ce nombre est appelé à croître rapidement dans les années qui viennent puisqu'il s'agit d'un régime mis en place récemment. Il va donc falloir un nombre de cotisants qui progresse au moins en proportion pour assurer le financement des retraites au même niveau qu'aujourd'hui avec le même taux de cotisation. C'est l'enjeu majeur qui est posé. Cela prendra du temps. C'est pourquoi il ne sera probablement pas possible, à court et

Tableau 2. Évolution de la population totale, active, occupée et sans emploi
(en milliers)

Année	Pop. totale	Pop. Active ou en âge de travailler	Pop. Occupée (les déclarés et les non déclarés)	Chômeurs	Taux. Chômage	Bénéficiaires de pensions	Pop. Salariée
1982	19 700	4 160	3 475	0,690	16,6 %	415 (en 1986)	3 320 (en 1986)
1994	27 200	6 810	5 150	1,66	24,4 %	ND	ND
1997	28 800	8 070	5 710 (dont 3 déclarés)	2 360	29,2 %	1000 (estimation)	3000 (estimation)

Source : Office National des Statistiques (ONS) et Caisse Nationale des Assurances Sociales (CNAS), Alger 1999.

moyen terme, de faire l'impasse sur une réforme plus fondamentale, à moins de considérer que les traditions séculaires de solidarité familiales suffisent pour assurer une vie décente aux personnes plus âgées ou de considérer qu'en tout état de cause l'Etat peut encore payer grâce à la rente énergétique. Ce qui est peu probable. Actuellement, la CNR souffre de rupture épisodique de trésorerie qui se répercute sur les paiements de pensions par des retards d'une durée de deux à trois mois.

Sources :

Textes juridiques relatifs à la protection sociale algérienne : Loi n° 83-12 du 02 juillet 1983 ; Lois n°99-03 du 22 mars 1999, modifiant et complétant la loi n°83-12 ; Loi n°99-04 du mars 1999, modifiant le décret législatif n°94-12 du 26 mai 1994, fixant le taux de cotisations de la sécurité sociale.

Données statistiques : Office National des Statistiques (ONS), Alger 1999.

Goumeziane Smaïl, *Le mal algérien (Economie politique d'une transition inachevée, 1962-1994),* Paris, 1994, ed. Fayard.

Presse algérienne : *Le quotidien d'Oran* du 31 mars et 1er avril 1999 ; *Nation* du 14 mai 1997

Entretiens téléphoniques avec des responsables algériens de la Caisse nationale d'assurances Sociales (CNAS) et du ministère du Travail et des affaires sociales.