



SEMINAIRE

**Thème : " Protection sociale et retraite dans les fonctions
publiques africaines"**

Principes de base et expériences comparées

RAPPORT GENERAL

L'an 2017 et les 23, 24 et 25 octobre, s'est tenu dans la salle de réunion du CHANT D'OISEAUX à Cotonou au Benin, un Séminaire sur la protection sociale et retraite des fonctionnaires des fonctions publiques africaines, conformément au programme de travail joint en annexe.

Les Pays ayant été représentés à ce séminaire sont : la République du Benin, le Burkina Faso, la République de Cote d'Ivoire, la République du Gabon, la République du Mali, la République du Niger et la République du Togo.

La liste des participants par pays est jointe en annexe.

LA JOURNEE DU 23 OCTOBRE 2017, 1^{ER} JOUR DU SEMINAIRE

DE LA CEREMONIE D'OUVERTURE

La cérémonie d'ouverture a été présidée par le Directeur de cabinet de Madame la Ministre du travail, de la fonction publique et des affaires sociales (MTFPAS) du Benin, représentant ladite Ministre.

Deux propos ont ponctué la cérémonie, à savoir l'allocution du Secrétaire Exécutif de l'OFPA et le discours du Représentant de Madame la MTFPAS.

De l'allocution du Secrétaire exécutif de l'OFPA

Monsieur Pollobom Prosper KAMBIRE, Secrétaire Exécutif de l'OFPA a tout d'abord souhaité la bienvenue à tous les participants au séminaire et leur a exprimé toute sa gratitude pour les efforts consentis afin d'honorer de leur présence l'évènement.

Ensuite, il a saisi l'occasion pour réitérer sa reconnaissance au Gouvernement du Bénin pour son accompagnement constant à l'OFPA, toute chose qui lui permet d'accomplir ses missions avec sérénité.

Avant d'opiner sur le sujet du séminaire, Monsieur le Secrétaire Exécutif a tenu par anticipation à s'excuser pour les imperfections éventuelles que les participants viendraient à constater durant les trois jours d'échanges.

Au sujet du séminaire proprement dit, il a relevé que le thème, objet du séminaire se rapportant à la protection et à la retraite des fonctionnaires dans les fonctions publiques, est d'une grande actualité et opportunité. En effet, dans les fonctions publiques africaines, des voix se font de plus en plus pressantes pour exiger une gestion saine, équitable et satisfaisante des systèmes de protection sociale au profit des assurés sociaux.

Il espère donc que les débats qui vont s'appuyer sur des communications préalables assurées par des animateurs choisis à dessein au regard de leur grande expérience et de leur statut de retraité, seront ouverts, participatifs et constructifs, dans la recherche de professionnalisme et d'efficacité.

Tout en appelant de ses vœux que chaque participant puisse tirer le meilleur de ces échanges, le Secrétaire Exécutif de l'OFPA a remercié l'ensemble des acteurs qui se sont mobilisés et a souhaité un excellent séminaire à tous.

Du discours d'ouverture du séminaire

Au nom du Gouvernement du Bénin et de Madame la Ministre du travail, de la fonction publique et des affaires sociales (MTFPAS) du Bénin, Monsieur le Directeur de cabinet, représentant ladite Ministre, a souhaité la bienvenue à tous les participants et leur a assuré que le Bénin les accueille avec joie.

Il a tenu d'emblée à saluer et féliciter l'équipe de l'OFPA pour son travail quotidien au profit des fonctions publiques africaines.

Abordant le sujet du séminaire, le représentant de Madame la MTFPAS a fait observer que l'intérêt de la protection sociale en général et de la question de retraite en particulier n'est plus à démontrer.

Il a relevé que depuis la déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, le droit à la protection sociale a été réaffirmé. Mais jusqu'à nos jours, des difficultés subsistent dans la plupart des fonctions publiques africaines pour couvrir tout le champ et les acteurs de la protection sociale.

Il note que les causes de cette situation sont nombreuses, mais estime que le système de sécurité sociale ne doit exclure personne, car il s'agit d'un droit inaliénable des populations.

C'est un principe de solidarité de la communauté nationale organisée et orientée vers l'avenir.

Aussi a-t-il souligné que la protection sociale est une question existentielle des populations. Elle vise à apporter un bien-être aux enfants et aux retraités, à soulager les malades, à combattre la faim, en un mot à limiter sinon enrayer la vulnérabilité et le désespoir des populations.

Le représentant de Madame la MTFPAS note qu'au regard de cette importance que revêt la protection sociale, les revendications des fonctionnaires sont compréhensibles, quand on sait que la vieillesse est un phénomène social inévitable, un passage obligé, d'où la nécessité de moderniser les systèmes de

sécurité sociale afin que les vieux jours qui devraient constituer une période de repos mérité, ne se transforment pas en calvaire pour les ex-fonctionnaires.

Au regard de tous ces éléments, le représentant de Madame la MTFPAS s'est réjoui de la tenue de ce séminaire qui regroupe des experts de plusieurs pays.

Après avoir exprimé son espoir de voir cette expertise plurielle apporter des pistes de solutions appréciables aux administrations publiques africaines pour une meilleure protection sociale des fonctionnaires, Monsieur le Directeur de Cabinet de Madame la MTFPAS, représentant ladite Ministre, a déclaré ouverts les travaux du séminaire sur la protection sociale et retraite dans les fonctions publiques africaines, auxquels il a souhaité plein succès.

DU DEROULEMENT DES TRAVAUX

Deux préalables ont été observés avant le début des travaux. Il s'agit :

- de la présentation et adoption du programme de travail (voir programme de travail en annexe) ;
- et de la présentation des participants par un tour de table en vue de se faire meilleure connaissance (confère liste des participants jointe en annexe).

A l'occasion des échanges préalables, il a été demandé au Secrétaire Exécutif de l'OFPA de faire une brève présentation de l'institution, sollicitation à laquelle le S.E a satisfait en faisant une brève historique de la création de l'Institution, les pays membres qui la composent, ses organes statutaires et les principales missions à elle confiées.

Après quoi, est intervenue la première communication portant sur le thème : « problématique de la protection sociale des personnels de l'administration publique de l'espace OFPA ». A cet effet, monsieur Marcellin G. HOUNTONDJI, assurant la modération a, d'entrée de jeu, relevé l'importance du sujet de la communication et le caractère participatif qu'elle requiert, car il s'agit d'échanges entre experts, insistant que personne n'avait la science infuse. Il a souhaité la pleine contribution de tous les acteurs avant de laisser la place au communicateur.

Première communication

Quant à la communication proprement dite, présentée par Monsieur Ernest DJAGOUN AFOUDA, elle s'est déclinée en sept (7) points :

1- la notion de protection sociale

Le communicateur a présenté la protection sociale qu'il assimile à la sécurité sociale, sous plusieurs prismes. Mais l'on peut retenir que la protection sociale renvoie à l'ensemble des mécanismes, dispositifs, mesures qu'une communauté déploie pour protéger ou sécuriser ses membres contre un certain nombre de risques ou de vulnérabilités, notamment au plan social et économique.

Dans cette rubrique, le communicateur a également présenté les principaux risques et mécanismes existant en matière de protection sociale.

2- Le cadre légal de la protection sociale dans les pays OFPA

Le communicateur a abordé le cadre légal tant au plan international qu'africain.

Au plan international, la déclaration universelle des droits de l'homme, la convention n°102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum) et bien d'autres sources légales ont été référencées.

Au plan africain, le communicateur a tablé sur une approche comparée de la législation en matière de protection sociale dans les fonctions publiques africaines, partant de l'exemple de quatre pays à savoir le Benin, le Togo, le Burkina Faso et le Madagascar. Cela a permis de noter qu'il y a des similitudes entre les pratiques des pays, mais aussi des spécificités en vigueur dans chacun de ces pays.

3- Intérêts pratiques de la protection sociale des fonctionnaires dans les pays OFPA

A ce niveau, le communicateur a relevé beaucoup d'avantages :

- Pour le fonctionnaire et sa famille, il s'agit de garantir un minimum de revenu en cas de chômage, maladie, vieillesse, accidents, etc.
- Pour la société et l'Etat de façon générale, la protection sociale est la marque de la solidarité de la communauté, facteur de productivité publique, de stabilité de la main d'œuvre, de résilience en cas de crise, de cohésion et de paix sociale, d'intégration dans un monde globalisé.

4- Dispositif existant dans les pays membres de l'OFPA

Un tableau comparatif présentant les bénéficiaires, les risques couverts, les prestations servies, le mode de financement, le mode de gestion et des observations, a servi d'outil synthétique de visualisation et de comparaison du dispositif existant dans les pays membres de l'OFPA, partant de l'exemple des quatre pays cités plus haut.

5- Régimes spéciaux

Parlant de régimes spéciaux, le communicateur a mis en relief le fait que des prestations spécifiques existent dans certains pays en faveur de catégories particulières d'acteurs publics (parlementaires, agents d'administration parlementaires, agents de santé, etc.). Ce mécanisme serait le fait de textes spécifiques.

6- Dysfonctionnements relevés et

7- Pistes d'amélioration de la protection sociale

Quant à ces deux derniers points, ils devraient être alimentés grâce aux échanges interactifs entre les participants.

Des échanges

A l'issue de l'exposé du communicateur, les participants ont pris la parole pour poser des questions et apporter des contributions.

Les questions se sont rapportées essentiellement à la clarification de certains concepts, à l'existence ou à la fiabilité des dispositifs de gestion de la protection sociale, de la couverture et de la prise en charge effective des principaux risques, des financements de la protection sociale.

Quant aux contributions, elles ont consisté en des échanges d'expériences, des précisions apportées et des recommandations formulées.

A cet effet, il est ressorti la nécessité de relever des points positifs dans la prise en charge des protections sociales et aussi d'identifier les faiblesses et insuffisances des dispositifs existants ;

La problématique de la célérité de la prise en charge de la dépense en matière de protection publique a été relevée.

Enfin, la question de la nécessité d'aller vers l'harmonisation de certains instruments juridiques (statuts généraux par exemple), la place à accorder à la protection sociale comme facteur de développement dans les politiques publiques, l'autonomisation des structures de gestion des prestations aux assurés sociaux, sont entre autres sujets ayant fait l'objet d'échanges contributifs.

Avant de suspendre les travaux de la première journée, le séminaire a convenu de formuler des recommandations et de les reverser à qui de droit.

LA JOURNEE DU 24 OCTOBRE 2017, 2^{ème} JOUR DU SEMINAIRE

La deuxième journée de travail a connu la poursuite du déroulement des travaux du séminaire.

Conformément au programme de travail, la deuxième communication portant sur le thème : « Gestion d'un régime de retraites des agents publics : cas du Fonds National des Retraites du Bénin (FNRB) », a été présentée par Monsieur Marcellin G. HOUNTONDI. La modération a été assurée par Monsieur Ernest DJAGOUN AFOUDA.

Cette communication qui s'est voulu un exercice pratique permettant de toucher du doigt les tenants et aboutissants de la gestion des retraites de fonctionnaires, était articulée essentiellement autour du cas du Bénin. Mais avant d'aborder ce cas en détail, le communicateur a présenté succinctement l'exemple du Burkina Faso.

L'exemple du Burkina Faso

Cet exemple a été présenté à travers les aspects suivants :

- le statut juridique de la Caisse autonome de retraite des fonctionnaires (CARFO) ;
- les prestations servies à ses pensionnés ;
- le financement de ses prestations ;
- les principes de sa gestion.

Du statut juridique de la CARFO :

Il ressort que la CARFO avait été créée à l'époque sous le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Avec l'évolution, son statut a changé en 2008 pour devenir un établissement public de prévoyance sociale. Elle est dotée d'une personnalité juridique et d'une autonomie de gestion. A cet effet, elle dispose de ses propres organes dont un conseil d'administration

Des prestations servies à ses pensionnés :

Il ressort de la communication que la CARFO sert plusieurs prestations à ses pensionnés. Outre la gamme des pensions (retraite, invalidité, réversion...), la CARFO offre des prestations en matière de santé et de risques professionnels.

Du financement de ses prestations :

A ce niveau, le communicateur a fait observer que deux acteurs, à savoir l'Etat employeur et les fonctionnaires en activité assurent le financement des prestations, chacun au prorata des taux fixés.

Des principes de sa gestion :

Cette partie de la communication a permis d'identifier les bénéficiaires des prestations de la CARFO, les conditions d'octroi des pensions de retraites et les conditions d'admission à la retraite.

Le cas du Bénin

Le cas du Bénin a été présenté de façon détaillée en cinq points :

- le statut juridique, la mission et les structures chargées de la gestion du Fond national des retraites du Bénin (FNRB) ;
- les prestations du FNRB ;
- les sources de financement du FNRB ;
- les principes de gestion du FNRB ;
- les perspectives.

Du statut juridique, la mission et les structures chargées de la gestion du FNRB :

Le communicateur a relevé à ce niveau que le FNRB n'est pas une institution autonome, mais un compte ouvert au Trésor public pour prendre en charge les prestations destinées aux assurés sociaux du Bénin. Ce fond est géré directement par le Ministère en charge des finances, à travers un certain nombre de structures parties prenantes que le communicateur a mis en évidence

Des prestations du FNRB :

Les principales prestations concernent les différentes pensions, les frais de santé et les allocations familiales. Dans cette partie, le communicateur a passé en revue les conditions à remplir, les pièces à fournir et le mode de calcul de l'ensemble des prestations servies.

Des sources de financement du FNRB :

Le communicateur a exposé un large éventail de sources de financement du FNRB, allant des cotisations statutaires, aux recettes accidentelles en passant par les dons et legs, le rachat des services, les revenus des capitaux, les subventions éventuelles de l'Etat ...

Des principes de gestion du FNRB :

Dans cette rubrique, le communicateur a présenté les bénéficiaires des prestations du FNRB, les conditions d'octroi de la pension, les conditions d'admission à la retraite, de jouissance et de cumul de pensions, les prescriptions et les contentieux rencontrés.

Des perspectives :

Le communicateur a fait remarquer que, partant du constat d'un déficit important qui augmente d'année en année au niveau du FNRB, une réforme importante a été engagée. Cette réforme s'est adossée à une étude dont les résultats ont permis à l'Etat de retenir des options dont la mise en œuvre est toujours en cours.

Le communicateur souligne enfin qu'une deuxième phase de réforme allant dans le sens d'une autonomisation du fonds est en perspective.

Des échanges

La rubrique des échanges a permis aux participants d'apporter beaucoup de contributions, tout en posant quelques questions d'éclaircissement.

Les contributions ont concerné l'exposé d'expériences particulières des pratiques se rapportant aux dispositifs de gestion des prestations, aux conditions de bénéfice des prestations, aux difficultés...

Quant aux questions, elles se sont intéressées entre autres à la notion de contractuel, au cumul de pensions avec d'autres revenus publics, à la notion de recettes accidentelles, la suppression d'emploi, les prescriptions, les recours...

Après des éléments de réponses fournis par le communicateur aux différentes interrogations, les travaux de la 2^{ème} journée du séminaire ont pris fin avec une note de satisfécit du modérateur qui en a profité pour saluer les interventions constructives de tous les participants.

LA JOURNEE DU 25 OCTOBRE 2017, 3^{ème} JOUR DU SEMINAIRE

Cette 3^{ème} journée a été consacrée à l'exposé des expériences des pays.

A cet effet, les participants ont souhaité que le Secrétaire Exécutif de l'OFPA assure la police des débats.

Prenant à ce titre la parole pour introduire les débats, le SE de l'OFPA a identifié trois postulats qui vont déterminer la posture des échanges :

- le postulat selon lequel aucun système de protection sociale n'est parfait ;

- le postulat de partage de meilleures pratiques des pays ;
- et le postulat de la recherche de l'amélioration permanente.

Ensuite, le Secrétaire Exécutif a proposé une organisation des échanges d'expériences des pays en trois panels :

- le 1^{er} panel concerne le Mali et le Niger ;
- le 2^e panel est composé de la Cote d'Ivoire et du Gabon ;
- et le 3^e panel regroupe le Benin, le Burkina Faso et le Togo.

Le premier panel

Entrant dans le vif du sujet, les deux pays constituant le premier panel ont présenté tour à tour leurs expériences respectives.

Ainsi, la **déléguée du Niger** a relevé le fait que leur pays est dans un processus de mise en place d'une institution de gestion de la sécurité sociale des fonctionnaires, inspiré du modèle burkinabè.

Elle a fait observer que le processus est confronté à quelques difficultés institutionnelles et à certains conflits de compétence entre l'institution et les tutelles techniques et financières. Elle note que l'ensemble des acteurs travaillent à juguler ces difficultés.

Au tour **du Mali**, le délégué présent qui ne relève pas du ministère en charge de la tutelle de l'institution en charge de la gestion de la protection sociale, a néanmoins relevé le problème de l'instabilité institutionnelle qui ne permet pas toujours d'agir en synergie. Il a noté également les difficultés liées aux contestations récurrentes d'agents concernant certains actes de leur carrière émaillée par certaines irrégularités.

A la suite de ces présentations, des échanges ont été ouverts.

Il ressort essentiellement de ces échanges des conseils et des suggestions qui sont en lien avec les difficultés exposées. Il s'agit entre autres : de la nécessité du respect des prérogatives objectives des parties, de l'acceptation de la logique d'évolution processuelle pour les nouvelles caisses, de la meilleure coordination entre les caisses nationales et entre pays, du meilleur suivi des comptes cotisants, de la nécessité de maîtriser les effectifs des fonctions publiques, de la recherche de la fiabilité et de la congruence des données existantes dans les bases des données des fonctions publiques...

Après les échanges faisant suite aux exposés du premier panel, c'était au tour des pays relevant du deuxième panel d'exposer leurs expériences.

Le deuxième panel

Pour le **Gabon**, les systèmes de protection sociale et de gestion des retraites des agents publics sont portés par deux structures jouissant de l'autonomie de gestion administrative et financière. Il s'agit de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie et de Garantie Sociale (CNAMGS) et la Caisse des Pensions et des Prestations Familiales des agents de l'Etat (CPPF).

La déléguée du Gabon a indiqué que la CNAMGS a pour mission principale la prise en charge des frais liés aux prestations de santé (soins, examens, hospitalisations, médicaments et évacuations sanitaires) et de maternité des populations depuis l'instauration en 2007 d'un régime obligatoire d'assurance maladie. La CNAMGS dispose de trois fonds dont celui du secteur public qui est financé par les cotisations sociales de l'Etat employeur et des assurés selon les taux suivants : 4,10% pour la part patronale, 2,5% pour le salarié et 1,5 pour le retraité. La prise en charge est pour la CNAMGS 80% pour les maladies ordinaires, 90% pour les affections de longue durée et 100% pour l'accouchement.

Parlant de la CCPPF, la déléguée a relevé que cette structure est chargée de la liquidation et du paiement des pensions de retraites (pensions de droit commun et pensions afférentes aux régimes spéciaux) des pensions de réversion, d'invalidité, du remboursement des retenues, des prestations familiales et des risques professionnels. Ses ressources sont entre autres la dotation du budget de l'Etat, la contribution de l'Etat employeur (14%) et celle des salariés (6%).

Elle a noté positivement l'existence de ces caisses et d'un fichier unique de gestion avec un système informatisé, mais reconnaît que ces dispositifs sont à parfaire d'où les importantes réformes en cours en matière de sécurité sociale, de financement des pensions, de gestion des ressources humaines de l'Etat et du relèvement des pensions suite à la mise en place du Nouveau Système de Rémunération de 2015.

En ce qui concerne le cas de la Cote d'Ivoire, Monsieur OUATTARA MAMADOU a basé son intervention sur trois axes : la réforme du système des pensions, les bonnes pratiques et les perspectives. En effet, les constats d'audit et d'études actuarielles ont mis en cause le déficit structurel et financier du régime des pensions dû essentiellement à quatre facteurs :

- le facteur humain (vieillesse de la population, départ à la retraite à 30 ans et départ volontaire)
- les prestations non contributives mises à la charge de la CGRAE
- la problématique des avancements sans effet financier

- l'inadéquation du paramétrage du régime.

Cette situation alarmante a suscité un dialogue social inclusif avec tous les acteurs qui a débouché sur une réforme aussi bien paramétrique, juridique qu'institutionnel du régime des pensions en 2012. Cette réforme a consacré l'autonomie juridique financière et organisationnelle de l'institution. La CGRAE est donc devenue une institution de prévoyance sociale et le guichet unique en matière de liquidation et de paiement de pension.

Cette réforme a été l'occasion pour la Direction générale de mettre en place de bonnes pratiques telles que :

- l'identification des assurés sociaux par l'octroi des cartes biométriques ;
- l'immatriculation des assurés sociaux et des actifs ;
- la mise en place d'une politique de gestion optimum de l'accueil ;
- la séparation des comptes de l'institution avec ceux de l'Etat ;
- la numérisation des archives ;
- l'automatisation du traitement des dossiers ;
- l'entraide administrative par le biais du SIGFAE.

Ces bonnes pratiques non exhaustives ont abouti à la certification à la norme ISO 9001 VERSION 2008 de l'ensemble des activités en décembre 2016 de la CGRAE.

Enfin Monsieur Ouattara a relevé que la CGRAE a en perspective la mise en place d'une retraite complémentaire, la création de la branche accident de travail et maladie professionnelle et la création d'un centre de gériatrie et de gérontologie.

A la suite des deux exposés du 2^e panel, des participants ont apporté des contributions dans le sens de faire de l'OFPA un instrument de renforcement de la synergie des fonctions publiques africaines, orientée vers l'amélioration des revenus des fonctionnaires en amont.

Aussi, quelques questions de compréhension et d'éclaircissement ont été posées auxquelles les exposants ont apporté des réponses.

Le troisième panel

Sur les trois pays composant le troisième panel, deux ont tour à tour présenté leurs expériences respectives. Il s'agit du Burkina Faso et du Togo.

Le Burkina Faso a exposé sa politique nationale de protection sociale qui prend en compte l'essentiel des dimensions de la protection sociale. Cette politique se décline en six programmes dont quatre programmes spécifiques et deux programmes d'accompagnement.

En ce qui concerne les fonctionnaires, certaines prestations à leur profit sont gérées par une institution spécialisée dénommée CARFO. Il s'agit de la branche des pensions et de la réparation des risques professionnels.

Beaucoup de bonnes pratiques ainsi que des perspectives ont été exposées concernant la CARFO.

Les prestations directement gérées par l'Etat ont été également présentées. Des mécanismes de rationalisation du dispositif de gestion existant sont entrain d'être améliorés.

Quant au Togo, l'expérience exposée concerne la caisse mise en place pour la gestion de la protection sociale. Il en ressort que plusieurs mesures favorables d'amélioration de la situation des retraités existes, allant de la bonification des annuités à des ajustements en fonction de l'évolution du nombre d'enfants.

Aussi des difficultés ont été signalées. Elles sont relatives à l'impact de certaines mesures administratives sur la viabilité du système de sécurité sociale.

Après ces présentations, les participants ont mené des échanges constructifs à travers lesquels de nombreuses contributions ont été apportées et des questions de compréhensions ont été posées.

Les réponses apportés par les exposants des deux pays suivies du résumé du présidium sur les forces et faiblesses des dispositifs de protection sociale dans les fonctions publiques africaines, ont mis fin à ces échanges en panel.

La suite a concerné la lecture, amendement et adoption des documents du séminaire à savoir le rapport général et le communiqué final.

DE LA CEREMONIE DE CLOTURE

La clôture du séminaire a été présidée par le Secrétaire Exécutif de l'OFPA. Elle a consisté en des remerciements à l'endroit des participants et en de souhaits de bon retour dans les pays et foyers respectifs.