



issa

INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
INTERNATIONALE VEREINIGUNG FÜR SOZIALE SICHERHEIT

Séminaire technique sur les pensions

Paris, France, 1-2 octobre 2009

Quels enseignements tirer des réformes systémiques, notamment dans les pays ayant recours à la capitalisation?

Bonnes pratiques en sécurité sociale : La réforme des pensions au Chili

Paula Benavides

Responsable du Département de la recherche et des études actuarielles
Direction du Budget
Ministère des Finances
Chili

Quels enseignements tirer des réformes systémiques, notamment dans les pays ayant recours à la capitalisation?

Bonnes pratiques en sécurité sociale : La réforme des pensions au Chili

Paula Benavides
Responsable du Département de la recherche et des études actuarielles
Direction du Budget
Ministère des Finances
Chili

Résumé

La réforme des retraites aborde de façon complète divers aspects du fonctionnement et de l'organisation du système des pensions chilien, en créant un système de protection sociale moderne et efficace qui fournit des garanties adéquates à la population.

Il s'agit de la principale réforme sociale du gouvernement de la présidente Michelle Bachelet, qui repose sur trois grands axes:

- 1) Créer un nouveau Système de pensions solidaires (Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)), rendant à l'Etat son rôle de garant de la sécurité sociale pour les 60 pour cent de la population les plus pauvres;*
- 2) étendre la couverture de retraite aux groupes vulnérables comme les jeunes, les femmes et les travailleurs indépendants; et*
- 3) améliorer le système de capitalisation individuelle, en développant sa portée, en réduisant ses coûts et en renforçant l'Épargne de retraite volontaire (Ahorro Previsional Voluntario (APV)).*

La réforme des retraites a envisagé un vaste ensemble de mesures qui, en plus de l'addition d'améliorations partielles, représentent un effort articulé pour aboutir à un nouveau système de pensions intégré. Grâce à cette réforme, on a pu passer d'un système de capitalisation individuel à un système qui intègre la capitalisation individuelle avec un système solidaire de protection sociale et avec un système renforcé d'épargne de retraite volontaire. De cette manière, on combine le financement contributif des pensions avec le financement non contributif tout en veillant, parallèlement, au maintien des incitations à l'effort contributif individuel et à la réduction des risques de pauvreté pendant la vieillesse et l'invalidité.

CRITÈRE 1:

Quel(le) était le problème/la question/le défi que la bonne pratique a permis de résoudre/relever?

La réforme des retraites a abordé de façon complète divers aspects du fonctionnement et de l'organisation du système des pensions chilien en créant un système de protection sociale moderne et efficace qui fournit des garanties adéquates à la population.

Depuis la fin de la décennie 90, on a commencé à produire des informations et des études sur le fonctionnement du système de pensions, ce qui a permis de faire ressortir la nécessité d'un profond changement. Dans ce contexte, on a décidé d'aller vers un système intégré, capable de surmonter les limites du régime existant et de protéger de la pauvreté la population âgée et invalide. Des défis sont alors apparus concernant la couverture, le niveau de cotisation, l'organisation du secteur et le champ d'application, la rentabilité des investissements, la question de la parité et la démographie, entre autres.

Pour répondre à ces défis, la réforme comporte un ensemble de mesures qui peuvent être regroupées autour de trois grands axes. Le premier est la création du Système de pensions solidaires (SPS) qui couvre les personnes qui n'ont pas réussi à épargner suffisamment pour financer une retraite décente, en établissant des droits universels en matière de sécurité sociale pour les personnes qui ont passé leur vie professionnelle au Chili.

Le SPS octroie des prestations de vieillesse et d'invalidité intégrés aux prestations du système de capitalisation. Une fois affiliée au régime, toute personne appartenant aux 60 pour cent les plus pauvres de la population et remplissant les conditions d'âge et de résidence, peut accéder aux prestations du SPS: la pension solidaire de base (*Pensión Básica Solidaria (PBS)*), pour les personnes qui n'ont pas droit à une pension; et la contribution solidaire de retraite (*Aporte Previsional Solidario (APS)*), qui complète les pensions de ceux dont la pension est inférieure à la pension maximale majorée de la contribution solidaire (*Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)*). Ainsi, avec le système de pensions solidaires, on assiste au retour de l'Etat dans le système civil des pensions à travers sa participation à l'institutionnalisation, au financement et à l'administration des prestations.

Un deuxième élément central de la réforme est l'extension de la couverture sociale aux groupes vulnérables: les jeunes, les femmes et les travailleurs indépendants. En vue d'étendre la couverture et d'accroître les fonds de retraite des travailleurs jeunes, il a été créé une subvention de retraite pour les travailleurs jeunes. Cette subvention donne droit pour les employeurs à une contribution de l'Etat au titre de chaque travailleur jeune à bas salaire embauché, et à une contribution similaire pour le travailleur en question, qui est intégrée à son compte individuel.

S'agissant des femmes, la réforme constitue un changement important en matière de parité dans le système de pensions. La création du SPS et des mesures comme le Bon pour enfant et la modulation de la prime de l'assurance invalidité et survivants en fonction du sexe, entre autres, contribuent à étendre la couverture de retraite des femmes et à combler l'écart avec les hommes en matière de pensions.

En ce qui concerne les travailleurs indépendants, on a établi des incitations, des droits et des obligations nouveaux en vue d'arriver à un accroissement progressif de leur couverture et du niveau de leurs pensions. Au terme d'une période de transition de trois ans d'éducation à la retraite, on égalisera progressivement les droits et les obligations en matière de retraite par rapport aux travailleurs salariés.

Le troisième axe de la réforme est l'amélioration du système de capitalisation individuelle en vue d'étendre son champ d'application et d'accroître la rentabilité, de réduire ses coûts et de renforcer l'épargne de retraite volontaire. A cet égard, il convient de citer des mesures comme l'élargissement des possibilités d'investissement et la création du régime d'investissement, l'appel d'offres pour l'administration des comptes, la suppression de la commission fixe, la nouvelle réglementation pour la sous-traitance des activités, la séparation de l'assurance invalidité et survivants de l'administration des fonds de pensions (*Administradores de fondo de pensions (AFP)*), la création de la fonction de conseiller pour la retraite et l'adoption de dispositions pour limiter les conflits d'intérêt et les ventes y afférentes, entre autres.

Par ailleurs, avec l'instauration de nouvelles incitations et formules d'épargne de retraite volontaire – comme le dispositif APV pour les classes moyennes et l'épargne de retraite volontaire collective (*Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)*) qui inclut des cotisations de l'employeur – on renforce le système d'épargne volontaire, de façon qu'il ne soit plus seulement accessible aux secteurs à revenus élevés mais offre aussi des possibilités d'épargne volontaire aux secteurs à revenus moyens et faibles.

En résumé, la réforme des retraites envisage un vaste ensemble de mesures qui, en plus de l'addition d'améliorations partielles, représente un effort articulé pour générer un nouveau système de pensions intégré.

CRITÈRE 2:

Quels étaient les principaux objectifs et les résultats attendus?

A travers la création du SPS, on vise à garantir un niveau de revenu minimum pour la vieillesse et en cas d'invalidité, et à générer un complément de revenu pour les pensions les plus basses. Avec le SPS, on s'efforce d'établir des droits et des garanties de couverture de manière à réduire le risque de pauvreté pendant la vieillesse ou en cas d'invalidité. On essaie également d'étendre la couverture de retraite des groupes vulnérables: les jeunes, les femmes et les travailleurs indépendants, et d'augmenter ainsi le niveau de leurs prestations versées par le système. Avec l'amélioration du système de capitalisation individuelle, on cherche à relever les taux de remplacement des pensions contributives et en même temps à renforcer l'épargne de retraite volontaire (APV).

Les résultats prévus se traduiront par des effets qui se feront sentir à diverses échéances. Par exemple, avec la création du SPS, on s'attend à une extension importante de la couverture, qui interviendra progressivement et s'achèvera en 2011. Les projections indiquent que le SPS atteindra une couverture totale estimée aux alentours de 1,2 million de bénéficiaires en décembre 2012, ce qui veut dire qu'à la fin de la période de transition la couverture du régime aura doublé.

Le SPS et l'amélioration du système de capitalisation individuelle permettront d'accroître le niveau des prestations. Si les améliorations de ce système conduisent à une augmentation de la rentabilité annuelle de 0,05 pour cent, cela se traduira, à la fin de la vie professionnelle, par une pension finale de 10 pour cent supérieure.

CRITÈRE 3:

Quelle a été l'approche ou la stratégie innovante suivie pour atteindre les objectifs?

La conception du SPS intégré au système de capitalisation individuelle est une conception innovatrice dont voici les principales caractéristiques: les bénéficiaires sont assurés d'un niveau minimum de revenus équivalant à la PBS; une pension contributive plus élevée se traduit toujours par une pension finale plus élevée; il n'existe pas de conditions quant aux années de cotisations requises qui laisseraient en dehors du système les groupes acquittant un faible nombre de cotisations; et une protection est assurée aux secteurs à faibles revenus comme aux secteurs à revenus intermédiaires de la population.

L'autre approche innovatrice a été l'utilisation intensive des technologies de l'information en tant qu'aspect central de la reconfiguration institutionnelle. Il a été jugé essentiel de tenir compte du manque d'informations consolidées du secteur de la retraite, qui causait des difficultés importantes pour la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi de la réforme et de ses bénéficiaires. Ce problème a conduit à la mise en œuvre d'un système d'information sur les données en matière de retraite (*Sistema de Información de Datos Previsionales (SIDP)*) pour garantir des normes de prise en charge dès les premiers jours de fonctionnement du SPS. A partir du SIDP, des systèmes de contrôle des normes de qualité ont été mis au point pour permettre d'effectuer un suivi en ligne de chaque demande entrée dans le système et d'améliorer la gestion des ressources afin de fournir une prise en charge efficace.

A cet égard, l'approche adoptée dans la réforme va dans le sens du processus de modernisation de la gestion de l'État, où les technologies de l'information et des communications (*Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC)*) jouent un rôle essentiel.

La création du Fonds pour l'éducation à la retraite, fonds participatif qui cherche à remédier à la médiocre connaissance qu'ont les affiliés du système de pensions, constitue l'une des autres mesures innovatrices.

CRITÈRE 4:

Les ressources et moyens ont-ils été utilisés de façon optimale pour mettre en œuvre la pratique en question?

L'ampleur de cette réforme et de ses conséquences budgétaires soulève d'importants défis du point de vue du maintien de la discipline budgétaire et d'une administration transparente et efficace des finances publiques. Dans ce domaine, une initiative fondamentale a été prise avant la réforme avec la Loi sur la responsabilité budgétaire de 2006, qui a créé le Fonds de réserve des pensions, dispositif destiné à compléter le financement du SPS et à garantir la

viabilité de son financement. De façon complémentaire il a été créé un dispositif budgétaire qui rend compte des engagements budgétaires, transitoires et permanents, concernant le système de retraite, ce qui, conjugué aux mesures de reconfiguration institutionnelle et à l'utilisation des TIC, a permis de disposer d'une administration efficace et optimale des ressources.

CRITÈRE 5:

Quels sont les impacts/résultats obtenus jusqu'à présent?

L'un des résultats les plus importants à ce jour est le succès de la mise en œuvre du SPS depuis juillet 2008. La PBS a remplacé automatiquement les pensions d'assistance (*Pensiones Asistenciales (PASIS)*) pour les personnes de plus de 18 ans et a commencé à recevoir les nouvelles demandes de prestations. Avec la PBS, les bénéficiaires des PASIS ont vu le montant de leurs pensions réajusté de 56 pour cent. Un peu plus d'un an après sa mise en route, plus de 700 000 personnes ont accédé rapidement aux prestations du SPS, et la couverture actuelle du système atteint 50 pour cent de la population la plus pauvre.

Depuis juillet 2009, l'octroi des bons pour enfants a commencé. A ce jour, on a enregistré plus de 20 000 demandes pour cette prestation. Par ailleurs, la subvention de retraite pour les jeunes travailleurs est entrée en vigueur en octobre 2008.

Les nouvelles mesures institutionnelles ont été intégralement mises en œuvre: la Surintendance des pensions, l'Institut de prévoyance sociale et l'Institut de sécurité professionnelle ont été créés à partir des institutions existantes; et de nouvelles institutions ont vu le jour comme le Conseil technique pour les investissements, le Conseil consultatif pour les retraites et la Commission des usagers.

Enfin, on a instauré avec succès toute une série d'améliorations du système de capitalisation individuelle. Citons, entre autres, l'appel d'offres pour l'assurance invalidité et survivants, dont la cotisation est désormais à la charge de l'employeur, et la création de nouveaux mécanismes et incitations pour l'épargne de retraite volontaire.

CRITÈRE 6:

Quels sont les enseignements qui ont été tirés de l'application de la bonne pratique?

La réforme des retraites est considérée comme la principale réforme sociale réalisée par le gouvernement de la présidente Michelle Bachelet. Lors de la première semaine de son mandat, en mars 2006, des propositions ont commencé à être élaborées pour réformer le système des pensions à travers la constitution du Conseil consultatif présidentiel pour la réforme des retraites. Le projet de loi a été soumis au Congrès national en décembre 2006, et la loi a été promulguée en mars 2008.

Le SPS et l'extension de la couverture qui en a résulté ont entraîné une valorisation sociale élevée et une évaluation très positive de la réforme. Grâce à cette réforme, on a pu passer d'un système de capitalisation individuelle à un système qui intègre la capitalisation individuelle

avec un système solidaire de sécurité sociale à la charge de l'Etat et un système renforcé d'épargne de retraite volontaire. De cette façon, on combine le financement contributif des pensions avec le financement non contributif tout en veillant, parallèlement, au maintien des incitations à l'effort contributif individuel et à la réduction des risques de pauvreté pendant la vieillesse et l'invalidité. Ainsi, ce nouveau système met fin à l'exclusion des divers groupes qui, dans la logique du système antérieur, ne remplissaient pas les conditions pour être couverts par le système de retraite.

Une autre conclusion fondamentale concerne la viabilité financière. La réforme envisage un ensemble de mesures qui garantissent la viabilité de son financement et l'administration efficace des ressources. Ces mesures ont commencé à s'appliquer avant même la réforme, avec la création en 2006 du Fonds de réserve des pensions. La discipline en matière budgétaire a finalement rendu possible la matérialisation d'une réforme financièrement viable.

D'autre part, l'utilisation des TIC a été évaluée comme un élément central pour garantir une administration efficace et une gestion de qualité des prestations.

Enfin, le processus même à partir duquel a été conçu et mise en œuvre la réforme chilienne des retraites est un aspect important à souligner. La réforme des retraites a trouvé sa source dans un large consensus politique et social qui lui a donné sa légitimité et qui garantit sa stabilité. La structure du Conseil consultatif présidentiel pour la réforme des retraites, un conseil d'experts transversal, qui a mené un processus de consultation citoyenne durant lequel il a reçu plus de 70 organisations sociales, organismes patronaux, acteurs du secteur financier, instituts d'étude, organisations internationales et experts, est un élément d'un modèle innovant d'élaboration d'une politique publique. Les propositions du Conseil consultatif ont été ensuite analysées par un comité de ministres chargé de proposer à la présidente de la République le type de politique pour la réforme des retraites et d'élaborer le projet de loi à cet effet. Après seulement 15 mois de débat parlementaire, cette réforme de grande ampleur est devenue une loi, reflétant ainsi le large accord à la base de cette initiative.

CRITÈRE 7:

Dans quelle mesure votre bonne pratique se prête-t-elle à une reproduction par d'autres institutions de sécurité sociale?

La globalité et l'ampleur de cette réforme font que, au travers des différents aspects abordés du fonctionnement du système des pensions, il existe de nombreuses expériences intéressantes et pouvant être reproduites. La capacité de reproduire ces pratiques dépendra, toutefois, des particularités et caractéristiques de chaque système, du fait qu'il s'agit d'une réforme conçue sur la base du système de pensions de capitalisation individuelle qui existait précédemment au Chili.