# Etude de cas de l'AISS sur la crise: pays du Cône Sud


### *Résumé*

*Les pays du Cône Sud, l'Argentine, le Chili et l'Uruguay, ont des systèmes de sécurité sociale assez développés, comportant des régimes de retraite contributifs, des indemnités de chômage, ainsi que des programmes d'assistance sociale.*

*La crise a provoqué dans ces trois pays une augmentation du chômage d'environ 0,7 pour cent (2e trimestre 2009) et a fait sérieusement baisser le rendement des fonds de pension au Chili et en Uruguay (environ -20 pour cent du rendement réel en 2008). Toutefois, il est manifeste que les mesures spécifiques prises dans ces trois pays y ont atténué l'impact de la crise. En particulier, les filets de sécurité sociale existants se sont révélés déterminants car ils ont permis l'application de mesures supplémentaires d'assistance sociale et de promotion de l'emploi.*

*Néanmoins, au moment où nous écrivons, il est prématuré de procéder à des évaluations finales de l'impact de la crise mondiale en Argentine, au Chili et en Uruguay. Si ces trois pays paraissent avoir surmonté les effets de la crise en 2008, ils ont connu en 2009 une baisse importante de leur produit intérieur brut (PIB), et d'autres répercussions différées pourraient apparaître du fait de la contraction du commerce.*


## Institutions de sécurité sociale étudiées

- Argentine
  - Administration nationale de la sécurité sociale *(Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES));*
  - Caisse sociale des voyageurs de commerce de la République argentine *(Obra Social de Viajantes Vendedores de la Republica Argentina (OSVRA)).*

- Chili
  - Superintendance de la sécurité sociale *(Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)).*

- Uruguay
  - Banque d'assurance sociale *(Banco de Previsión Social (BPS));*
  - Société de gestion des fonds de pensions *(República AFAP S.A.).*

## Aperçu des systèmes de sécurité sociale

Les systèmes de sécurité sociale de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay comportent les programmes sociaux types, à savoir des régimes de vieillesse, d'invalidité, de survivants, de maladie, de maternité, d'accidents du travail et d'allocations familiales.

S'agissant des régimes de retraite, les trois pays présentent naturellement des ressemblances et des différences. Le régime argentin d'assurance sociale a été complété en 1994 par l'instauration d'un système de comptes individuels. En 2008, l'Argentine a de nouveau unifié le système en un régime d'assurance unique, et a supprimé le volet par capitalisation, géré par des sociétés privées ou publiques (*Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP))*. Les fonds de pension sont désormais administrés par l'ANSES.

En 1981, le Chili a substitué un système de comptes individuels au régime d'assurance sociale. En 2008, il a renforcé son régime d'assistance sociale, consolidant ainsi l'intégration des programmes.

L'Uruguay a inauguré un système mixte en 1995, en complétant son régime d'assurance sociale par un régime de comptes individuels, obligatoire par les travailleurs salariés gagnant plus que le salaire minimum.

Ces dernières années, les programmes de sécurité sociale dans ces trois pays ont largement contribué à la lutte contre les crises locales et régionales, à la réduction de la pauvreté et au renforcement de la cohésion sociale. L'Argentine et l'Uruguay ont été confrontés à une crise grave en 2002, et le Chili a dû faire face à des taux de pauvreté relativement élevés, circonstances qui ont amené ces pays à lancer de vastes programmes sociaux au cours de la période 2005-2008.

# Impact de la crise

## L'économie et la population active

Selon la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et le Bureau international du Travail, l'Argentine, le Chili et l'Uruguay ont connu une baisse de leur taux d'emploi pendant la crise internationale, en raison d'une faible demande de main d'œuvre et de la contraction de l'activité économique globale. Le Tableau 1 montre la baisse annuelle du taux d'emploi du quatrième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009. En Uruguay, même si les indicateurs ne révèlent pas d'accroissement important du chômage, le nombre de travailleurs émargeant à l'assurance chômage a fortement augmenté (17 466 en 2006, 19 618 en 2007 et 23 078 en 2008). La crise a visiblement entraîné une augmentation d'environ 0,8 pour cent du taux de chômage urbain dans les trois pays pendant la période considérée.

**Tableau 1.** ***Les pays du Cône Sud: taux d'emploi et de chômage urbains, corrigés des variations saisonnières, du quatrième trimestre 2008 au deuxième trimestre 2009***

| | Taux d'emploi urbain | | | Taux de chômage urbain | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | T4-2008 | T1-2009 | T2-2009 | T4-2008 | T1-2009 | T2-2009 |
| Argentine | 54,7% | 54,8% | 53,5% | 7,9% | 7,9% | 8,7% |
| Chili | 51,7% | 50,7% | 50,4% | 7,9% | 9,1% | 9,8% |
| Uruguay | 58,9% | 58,5% | 57,6% | 7,5% | 7,6% | 8,2% |

*Source :* CEPALC/BIT (2009).

## Rendement des placements

La crise a fait baisser le rendement des placements. Selon l'Association internationale des organismes de supervision des fonds de pensions (*Asociación Internacional de Organismos*

*de Supervisión de Fondós de Pensiones (AIOS))*, la rentabilité des fonds de pension s'est effondrée. Bien que les fonds aient été principalement investis en instruments financiers publics nationaux, la préférence des investisseurs internationaux gérant les fonds dans les pays développés a provoqué une fuite de capitaux, au détriment des obligations publiques des pays en développement. Cela a entraîné une baisse de la rentabilité des fonds de pensions, notamment en 2007-2008.

**Tableau 2.** ***Rentabilité réelle des fonds de pension***

| Pays | juin 2005-juillet 2006 | décembre 2005-décembre 2006 | juin 2006-juillet 2007 | décembre 2006-décembre 2007 | juin 2007-juillet 2008 | décembre 2007-décembre 2008 | juin 2008-juillet 2009 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentine | 8,7% | 14,0% | 18,5% | 2,2% | -8,7% | (*) | (*) |
| Chili | 2,7% | 15,8% | 20,8% | 5,0% | -5,0% | -18,9% | -6,6% |
| Uruguay | 7,4% | 9,5% | 8,5% | 0,5% | -4,6% | -21,5% | -0,3% |

(*) Depuis octobre 2008, les fonds de pension argentins ont été supprimés.

*Source:* AIOS.

En Uruguay, la forte baisse des obligations publiques uruguayennes, qui représentaient pratiquement 90 pour cent du portefeuille des fonds, a gravement affecté la rentabilité des fonds de pension.

## Capacités administratives

En réponse à la crise, les trois pays ont renforcé leurs capacités administratives et mis en œuvre plusieurs nouveaux programmes sociaux.

Entre 2005 et 2006, l'Argentine et l'Uruguay ont consolidé leurs systèmes financiers et leurs capacités en matière de sécurité sociale pour répondre à la crise régionale de 2002, en tirant profit de la croissance économique de la période 2005-2007 pour prendre ces mesures. De ce fait, ils étaient préparés à affronter la crise mondiale en 2008. Toutefois, ces mesures ont entraîné une augmentation des dépenses publiques, comme l'indique le Tableau 3 qui montre l'accroissement des dépenses d'investissement du gouvernement central en 2008-2009. Bien que l'augmentation des dépenses publiques ait permis de renforcer les programmes sociaux et d'améliorer les capacités administratives, elle pourrait aussi représenter une charge accrue de nature à compromettre le développement de nouveaux programmes dans le futur, notamment dans le contexte d'une faible croissance économique.

**Tableau 3.** ***Dépenses d'investissement du gouvernement central, première moitié de 2008 et de 2009 (pourcentages du PIB)***

| Pays | 1er moitié de 2008 | 1er moitié de 2009 (estimations) | Variation réelle annuelle 1er moitié de 2008 1er moitié de 2009 |
|---|---|---|---|
| Argentine | 2,0 | 3,0 | 54,3 |
| Chili | 3,4 | 4,6 | 31,4 |
| Uruguay | 1,6 | 2,4 | 50,9 |

*Source:* CEALC/OIT (2009).

# Réponses à la crise

Les trois pays ont pris des mesures très diverses pour pallier les effets de la crise mondiale.

## Viabilité des régimes de retraite

S'agissant des fonds de pension, le Chili et l'Uruguay ont conservé leurs régimes à deux composantes. Malgré la baisse de rentabilité, les gestionnaires de fonds ne se sont pas alarmés outre mesure, convaincus qu'ils allaient retrouver les taux de rendement antérieurs. Les fonds de pension ont des placements à long terme et les pertes non réalisées dues à la crise n'affectent généralement pas les taux de rendement sur la durée. La crise a incité les administrateurs de fonds au Chili et en Uruguay à chercher les moyens d'améliorer la gestion des fonds. Si les institutions chiliennes se sont concentrées sur la gestion du risque grâce aux "fonds multiples" aux profils de risque-rentabilité différents, les organismes uruguayens se sont plutôt intéressés à la composition des portefeuilles en cherchant d'autres possibilités de placement, comme les obligations notées AAA.

Par ailleurs, le Chili a procédé à une réforme de la sécurité sociale (*Reforma Previsional)* en juillet 2008, en réorganisant la pension sociale et en renforçant le système mixte. Ce programme de pensions accorde une protection sociale aux personnes retraitées à faibles revenus. Les bénéficiaires du régime font partie des 40 pour cent de familles les plus pauvres du pays, et la couverture devrait s'étendre progressivement pour couvrir 60 pour cent de la population dans les quatre prochaines années.

Les mesures les plus radicales ont été prises en Argentine, où le système a été unifié dans le cadre d'un régime d'assurance sociale géré par l'Etat, les pensions par capitalisation, gérées par les administrateurs privés de fonds de pension et de retraite (AFJP) ayant été supprimées. Les actifs administrés par les AFJP, qui représentaient environ 10 pour cent du PIB, ont été transférés au secteur public et ont servi de financement initial pour le Fonds national de réserve nouvellement créé. Les flux de cotisations, qui auparavant étaient affectés aux comptes individuels gérés par les AFJP et représentaient environ 1,5 pour cent du PIB, ont également été transférés à l'Administration nationale de la sécurité sociale (ANSES), qui est dorénavant chargée de leur gestion.

## Mesures de stimulation de l'économie

Les trois pays ont mis en œuvre des stratégies économiques et financières différentes pour protéger les économies nationales des effets de la crise mondiale. Les principales mesures ont consisté à injecter des liquidités dans le circuit monétaire national et à comprimer les dépenses de fonctionnement, l'objectif étant d'accroître la marge de manœuvre budgétaire pour pouvoir appliquer des mesures d'urgence. Dans la mesure où la crise mondiale a surtout nui aux exportations, les trois pays ont pris des mesures pour promouvoir le commerce, soutenir la compétitivité et aider les secteurs les plus touchés, afin d'encourager le maintien de l'emploi.

Les mesures généralement adoptées ont consisté en une réduction temporaire des impôts et des cotisations de sécurité sociale. L'Argentine a mis en œuvre des programmes spécifiques visant à maintenir les niveaux d'emploi et à préserver la sécurité d'emploi: les Procédures de prévention de crise (*Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC))* et le Programme de redressement de la production (*Programa de Recuperacion Productiva (REPRO)).* Les PPC constituaient un forum de négociation entre les employeurs et les salariés, avec la médiation du gouvernement, qui a permis d'élaborer de nouveaux types de mesures favorisant la

réduction de la durée du travail plutôt que la disparition des emplois. Le REPRO prévoyait quant à lui le versement d'une prestation d'environ 150 dollars des Etats-Unis (EU) pendant douze mois aux salariés des entreprises touchées par la crise. Le nombre de bénéficiaires du REPRO a augmenté, passant de 22 846 en 2008 à 139 034 en 2009.

## Essor des programmes d'assistance sociale et d'activation

Pour faire face aux difficultés du marché du travail, les trois pays ont adopté des ensembles de mesures, examinés ci-dessous, liant la protection de l'emploi aux dispositifs de protection sociale.

## Argentine

L'Argentine a mis en œuvre plusieurs dispositifs visant à améliorer l'employabilité. Le "Plan de travaux publics pour tous les Argentins" a accru les ressources destinées aux travaux d'infrastructure. Le budget 2009 prévoyait des dépenses de 8,5 milliards de dollars des EU, auxquels se sont ajoutés 6,2 milliards de dollars supplémentaires. Par ailleurs, le Plan national d'investissement stratégique pour le développement vise à promouvoir la réalisation de travaux publics (grands et moyens) à forte intensité de main-d'œuvre, en classifiant les projets et en adaptant les méthodes de gestion pour y faire participer un grand nombre de travailleurs. Un autre programme, intitulé "Des emplois plus nombreux et de meilleure qualité pour les jeunes" *(Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo),* destiné à l'emploi des jeunes de 18 à 24 ans, aide les bénéficiaires à terminer leur scolarité obligatoire, à compléter leur qualification par des stages et à trouver un travail productif. S'agissant de l'aide sociale, le programme dit "Allocations familiales universelles au titre de la protection sociale" (*Asignacion Universal por Hijo para Proteccion Social)* octroie une aide d'environ 43 dollars des EU par enfant (jusqu'à cinq) aux parents qui sont au chômage ou gagnent moins de 445 dollars des EU.

## Chili

En janvier 2009, le gouvernement a adopté une nouvelle loi visant à améliorer l'assurance chômage *(Seguro de Cesantía)* afin d'en faciliter l'accès aux travailleurs bénéficiant de contrats de longue durée et à durée déterminée.

De plus, des mesures spécifiques sont mises en place pour aider les chômeurs de deux façons: i) aider le salarié à obtenir des prestations de chômage; et ii) améliorer les programmes d'urgence pour l'emploi *(Programas de Empleo de Urgencia)* par l'action de différentes institutions publiques. Par ailleurs, des mesures à vocation régionale ont été adoptées dans le cadre du dispositif d'intervention contre le chômage *(Programa de Contingencia contra el Desempleo)*, de façon à allouer automatiquement des ressources pour financer des mesures pour l'emploi lorsque le taux de chômage dépasse 10 pour cent dans une région.

En outre, plusieurs mesures de protection sociale ont été mises en place dans le cadre du Réseau de protection sociale *(Red de Protección Social),* qui facilite l'accès aux prestations sociales versées par différents ministères, telles les allocations familiales, les bourses d'éducation, les allocations de chômage, les aides pour l'emploi des jeunes, et les pensions d'aide sociale pour la vieillesse.

## Uruguay

L'Uruguay a lancé une stratégie de réponse à la crise, appelée Plan d'équité, comprenant un ensemble de mesures d'insertion professionnelle, "l'Uruguay au travail" *(Uruguay Trabaja)* qui combine des prestations familiales et des prestations de vieillesse non contributives. Le principal objectif d'Uruguay au travail est de promouvoir l'emploi des chômeurs de longue durée issus de ménages à faibles revenus. Le dispositif octroie durant huit mois une prestation d'environ 240 dollars des EU aux personnes qui œuvrent au développement d'activités utiles à la communauté locale, comme les travaux publics et l'action sociale.

Le 1er juillet 2008, le Programme "Objectif Emploi" (*Programa Objetivo Empleo (O.E).)* a été lancé pour inciter les entreprises à engager des chômeurs de longue durée. Les avantages accordés aux entreprises participant au programme consistaient en un crédit pour le paiement des cotisations de sécurité sociale; les travailleurs bénéficiaient quant à eux d'une formation et d'une évaluation professionnelle pour les aider dans leur recherche d'emploi. En outre, le Conseil national pour l'emploi *(Junta Nacional de Empleo (JUNAE))* a dégagé des fonds supplémentaires de 5 millions de dollars des EU, pour des activités de formation favorisant l'acquisition de qualifications utiles pour l'activité économique, qui contribuent de ce fait à la réinsertion professionnelle des travailleurs.

Il convient de noter que ces mesures ont été mises en œuvre dans le cadre d'une coordination multi-institutionnelle. Le ministère du Travail et de la Sécurité sociale *(Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS))* a joué un rôle majeur dans les politiques sociales et d'emploi. Le ministère du Développement social *(Ministerio de Desarollo Social (MIDES))* a élaboré le Plan d'équité, ainsi que d'autres politiques d'assistance sociale. La Banque d'assurance sociale (BPS) s'est chargée pour l'essentiel de la mise en œuvre du programme. Cette coordination interministérielle a contribué à la qualité des programmes en permettant de distribuer plus rapidement les prestations à un plus grand nombre de personnes.

## La stratégie du filet de protection sociale

Bien que la plupart des programmes sociaux élaborés en Argentine, au Chili et en Uruguay aient été mis en œuvre avant 2008 afin de renforcer les systèmes de sécurité sociale et de faire face aux crises précédentes, ils se sont avérés très utiles pour affronter la crise de 2007-2010. Ces programmes ont permis une application rapide des mesures de protection sociale et de promotion de l'emploi. En outre, le développement de ces programmes multi-institutionnels à grande échelle a renforcé les capacités administratives globales de ces pays et, partant, leur capacité à faire face à la crise.

# Quels enseignements à tirer?

Bien que la crise mondiale continue d'affecter la région au moment où nous écrivons, plusieurs enseignements peuvent être tirés. La baisse de la valeur des fonds de pension a mis en évidence la nécessité de renforcer les pratiques de gestion et d'instaurer des systèmes de contrôle basés sur la répartition des risques. De façon générale, la crise a montré que les modèles de pensions diversifiés et à plusieurs composantes permettent de mieux faire face à ce genre de crise. Les mesures prises pour améliorer la gestion des fonds ont eu jusqu'à présent des résultats positifs.

La mise en œuvre de vastes filets de protection sociale s'est avérée essentielle dans l'atténuation des effets de la crise, notamment pour maîtriser l'extension de la pauvreté et promouvoir l'emploi. De surcroît, les capacités administratives déjà bien développées ont

permis l'application rapide de ces politiques sociales. Dans les trois pays, la coordination entre plusieurs institutions a été un facteur clé pour la mise en place de mesures à l'échelle nationale. Les statistiques de ces pays font apparaître des réductions notables des indicateurs de pauvreté en Argentine et en Uruguay durant les années suivant la crise de 2002. Même si cette tendance s'est ralentie en 2008 et 2009, et si cette réduction n'est pas homogène d'une région et d'un groupe démographique à l'autre, les statistiques ne révèlent pas d'augmentation globale de la pauvreté dans ces pays.

# Conclusion

Il serait prématuré de procéder à une évaluation finale de l'impact de la crise mondiale sur les systèmes de sécurité sociale de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay. Il faudrait plus de recul pour effectuer une évaluation vraiment globale. Toutefois, si les trois pays semblent avoir surmonté les effets de la crise en 2008, ils ont subi en 2009 une baisse importante de leur PIB. Dans un proche avenir, la croissance de leur PIB devrait être plus modeste qu'avant la crise récente, comme le montrent les prévisions du FMI (voir le Tableau 4). Par ailleurs, d'autres effets différés pourraient apparaître du fait de la contraction du commerce, principalement avec les Etats-Unis et l'Union européenne. De ce fait, les conséquences de la crise récente risquent de continuer à poser des problèmes aux systèmes de sécurité sociale de ces pays.

**Tableau 4.** ***Economies émergentes et en développement, par pays: PIB réel* (évolution annuelle en pourcentage)***

| | Moyenne 1991-2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Argentine | 4,2 | -4,4 | -10,9 | 8,8 | 9,0 | 9,2 | 8,5 | 8,7 | 6,8 | -2,5 | 1,5 | 3,0 |
| Chili | 6,5 | 3,5 | 2,2 | 4,0 | 6,0 | 5,6 | 4,6 | 4,7 | 3,2 | -1,7 | 4,0 | 5,4 |
| Uruguay | 2,9 | -3,5 | -7,1 | 2,3 | 4,6 | 6,8 | 4,6 | 7,6 | 8,9 | 0,6 | 3,5 | 3,9 |

*Les analystes privés estiment que la croissance du PIB réel est inférieure aux chiffres officiels depuis le dernier trimestre 2008

*Source:* FMI (2009, 2010).

Néanmoins, ces trois pays ont suivi de près l'évolution de cette crise et mis en œuvre des mesures spécifiques pour faire face à ses divers effets, qui leur ont permis d'atténuer ses répercussions globales. En outre, les filets de protection sociale déjà mis en place se sont révélés déterminants car ils ont permis l'application de mesures supplémentaires d'assistance sociale et de promotion de l'emploi.

# Sources

AISS. 2009a. *Social security programs throughout the world: The Americas*. Association internationale de la sécurité sociale, Genève.

—. 2009b. Questionnaire response from institutions. Association internationale de la sécurité sociale, Genève.

Análisis y beneficios del Programa "Objetivo Empleo" del MTSS, Uruguay. Disponible à *http://www.ultimasnoticias.com.uy/consultorio/conjur291009.html.*

Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Disponible à *http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-hijo/.*

AIOSFP. *Statistical bulletins*. Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones. Disponible à *http://www.aiosfp.org*.

BIT. 2010. *Argentina's response to the crisis, G20 Country Brief.* Bureau international du Travail, Genève.

BPS. *Statistical reports of the Social Security Institute*. Banque d'assurance sociale, Uruguay.

ECLAC. 2009. *The reactions of the governments of the Americas to the international crisis: An overview of policy measures up to 31 May 2009.* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. New York, Nations Unis.

ECLAC/ILO. 2009. "The employment situation in Latin America and the Caribbean: Crisis in the labour markets and countercyclical responses", Economic Commission for Latin America and the Caribbean/ International Labour Office. *ECLAC/BIT Bulletin, no 2* (septembre).

INDEC. *Porcentaje de hogares y personas bajo la línea de pobreza e indigencia en los aglomerados urbanos y regiones estadísticas, según la EPH continua, desde el primer semestre 2003 en adelante*. Instituto Nacional de Estadística, Argentina. Disponible à *http://www.indec.mecon.ar/principal.asp?id_tema =534.*

INE. 2009. *Estimaciones de pobreza por el método del ingreso*. Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. Disponible à *http://www.ine.gub.uy/biblioteca/publicaciones2008.asp*.

IMF. 2009. *World Economic Outlook 2009: Sustaining the recovery*. International Monetary Fund, Washington, DC.

—. 2010. *World Economic Outlook 2010: Rebalancing growth*. Washington, DC.

MTSS. Junta Nacional de Empleo, Uruguay. Disponible à *http://www.mtss.gub.uy/index.php?option=com_ content & task=view&id=455&Itemid=144.*

Ministerio de Desarrollo Social, Argentina. Programa Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja. Disponible à *http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/default.asp.*

Plan de Equidad. Disponible à *http://www.mides.gub.uy/mides/carpeta.jsp?contentid=818&site=1&channel =mides.*

Red de Protección Social. Disponible à *http://www.redprotege.gov.cl.*

SUSESO. Superintendencia de Seguridad Social. Chile. Disponible à *http://www.suseso.cl.*

Uruguay Trabaja. Disponible à *http://www.mides.gub.uy/mides/colgado.jsp?contentid=831&site=1&channel= mides.*