

REFORME DES REFORMES DES RETRAITES EN AMERIQUE LATINE : UNE PERSPECTIVE COMPAREE

Milko Matijascic¹
Stephen J. Kay^{2 3 4}

On ne peut pas dire que les pays d'Amérique latine soient reconnus par leur caractère innovateur dans les domaines technologiques ou institutionnels. En général, il s'agit plutôt du contraire, c'est-à-dire, l'attitude de ces pays est plutôt mimétique et basée sur l'adoption indiscriminée de technologies et d'institutions, malgré les spécificités existantes dans le domaine économique et, surtout, social. Néanmoins, en ce qui concerne les réformes des retraites, les pays d'Amérique latine, surtout le Chili, ont été à l'avant-garde de ce qui serait connu comme réformes paradigmatiques ou structurelles. La plupart des pays ont accepté de réformer les systèmes en substituant, partiellement ou dans leur intégralité, les systèmes solidaires publics à prestation définie par d'autres fondés sur la gestion privée basés sur les régimes à cotisation définie et comptes individuels. L'option chilienne, qui date de 1981, devient dominante pendant les années 1990 et la plupart des grands pays du continent entreprennent des réformes de ce genre, sauf pour le Brésil. Ce modèle a été fortement promu par la Banque Mondiale qui, se basant sur l'expérience chilienne, fourni tout un effort théorique pour proposer des politiques publiques en matière de retraites qui étaient fort différentes de celles qui existaient au préalable des réformes.

Merrien (2001) nous révèle que ce modèle est consistant avec le Consensus de Washington qui dérive des communautés épistémiques néolibérales, qui privilégient l'action des marchés au détriment de l'État, l'individu par rapport au social et à la solidarité, la politique économique monétariste s'impose sur les propositions keynésiennes et la conception de l'Etat basée sur la théorie du choix public (public choice) en opposition aux conceptions wébériennes. Il est essentiel de dire que le Consensus de Washington a substitué celui de Philadelphie-Bretton Woods avec ces conceptions dont le changement progressif des mentalités qui dirigent l'économie mondiale comme réaction aux problèmes posés par la crise économique et de l'État Providence des années 1970.

Matijascic et Kay (2006) nous révèlent que, malgré le fait que les réformes des retraites n'aient pas été l'objet des propositions fondamentales formulées par Williamson (1990) dans le Consensus de Washington, mais elles ont intégré les propositions des Institutions financières mondiales, notamment la Banque Mondiale, en tant que réformes de deuxième génération. Le but était de stimuler l'action des marchés et, surtout, renforcer le rôle des finances des grandes corporations internationales dans la formulation des stratégies nationales des pays en développement.

¹ Économiste en chef de la Présidence de l'IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Institut de Recherche en Économie Appliquée. Brasília – Brésil. Professeur au Centro Salesiano.

² Coordinateur du Centre des Amériques au FRB - Fédéral Reserve Bank d'Atlanta.

³ Les opinions présentées ne coïncident pas, nécessairement, avec l'opinion de l'IPEA et du FRB.

⁴ Les auteurs remercient les commentaires de François-Xavier Merrien, Daniel Ferreira, Florian Léger et Sabina Petrucci.

Merrien (2001) nous montrait déjà que le fait d'avoir une communauté épistémique qui s'impose, avec l'appui des circonstances et du crédo politique et économique dominant qui lui sont favorables, dans la proposition des réformes des politiques publiques telles que celles des retraites, ne signifie pas que leurs propositions seraient plus solides lorsqu'elles sont confrontées avec la réalité. L'expérience de la réforme des retraites, entre autres, dans les pays l'Amérique latine nous montre que cette observation est correcte et explique en partie la perte de légitimité du Consensus de Washington. Lorsque ces formulations ont été confrontées à l'opinion publique et le fait que, même avant l'éclosion de la crise financière mondiale, les modèles néolibéraux étaient remis en question. Ces effets ont provoqué une réaction des populations du continent qui a été traduite dans un bouleversement politique avec l'élection de nouveaux dirigeants puisant leur inspiration soit dans la gauche traditionnelle, soit, dans certains cas, dans l'expérience cubaine post années 1960.

Il faut, maintenant tirer les enseignements sur les problèmes qui ont été induits par les réformes des retraites en Amérique latine, en mettant l'accent principalement sur le fait que les formulations adoptées étaient étrangères aux réalités économiques et sociales, surtout dans le domaine institutionnel. Ce cadre empêche des réformes comme celles des retraites d'éliminer les difficultés intrinsèques des pays à bas revenus, fort inégaux du point de vue de la distribution des revenus et dont l'impact de l'informalité dans les contrats de travail et de la précarisation des relations d'emploi ces dernières années posent des défis formidables. Il faut retenir cette leçon au moment où la réforme des retraites est en train d'être adoptée dans une série de pays, ce qui doit changer de façon radicale, une fois de plus, le scénario actuel. Ces défis, il faut le souligner, ne seront pas franchis sans l'adoption de politiques publiques mieux adaptées à ces circonstances.

L'exposition des arguments sera organisée dans les sections qui se suivent :

- réformes paradigmatiques des retraites : changements majeurs, résultats pauvres
- réformes paradigmatiques : un bilan préliminaire
- enjeux politiques et réforme paradigmatique des retraites
- réformes paramétriques et la réforme des réformes
- *cash transfers* financés par des impôts en Amérique latine

A la fin, des arguments conclusifs seront présentés, tout en essayant de présenter les possibilités mieux adaptées aux enjeux divers.

1 – Réformes paradigmatiques des retraites : changements majeurs, résultats mineurs

Les pays en développement qui ont créé des institutions de protection sociale pour protéger les familles se trouvent devant des défis. Les situations peuvent varier, mais il est possible de conclure que les demandes envers la sécurité sociale sont élevées et la capacité de cotisation du travailleur typique est faible. Les périodes pendant lesquelles la croissance économique est faible ont tendance à élever les contraintes financières qui pourraient se transformer facilement en banqueroute sans interventions politiques.

Malgré le fait que la constatation antérieure puisse être acceptée par la plupart des experts, les propositions pour la formulation de nouvelles politiques publiques sont loin

d'atteindre un consensus. Ceux qui ont défendu des propositions inspirées par le Consensus de Washington croient que les problèmes sont en rapport avec la structure traditionnelle des systèmes de retraite, parce qu'elle a exalté des comportements opportunistes et n'a pas stimulé une relation stricte entre les cotisations et les prestations.

Pour les défenseurs de cette approche, les promesses trop généreuses en termes de taux de remplacement, c'est-à-dire, pension moyenne des retraites par rapport salaire moyen des actifs ont imposé un coût élevé sur le plan tributaire. Ce cercle vicieux ne pourrait être interrompu qu'avec des réformes paradigmatiques basées sur des mécanismes de marché pour stimuler les cotisations régulières. Par conséquent, ces propositions se sont orientées vers des systèmes à cotisations définies avec des comptes individuels par capitalisation (la comptes individuels dorénavant). Ils pourraient bénéficier de l'accumulation de leur portefeuille et induire à la réduction des dépenses de l'État parce que ces systèmes ne seraient pas basés sur la solidarité comme les systèmes à répartition à prestations définies.

Il n'y a pas une unique solution pour entreprendre des réformes paradigmatiques. Il en existe plusieurs types selon la FIAP - Fédération Internationale des Administrateurs des Fonds de Pension:

- Système unique – la participation est compulsive. Les fonds sont gérés par des entreprises privées sous la supervision d'une agence de l'État. Cette approche substitue le système à répartition dans son intégralité.
- Système intégré mixte – les comptes individuels coexistent avec les systèmes à répartition ; et
- Systèmes mixtes en compétition - les comptes individuels sont en compétition avec les systèmes à répartition.

Le tableau 1 présente les systèmes de pension en Amérique latine selon leur type, l'année de la réforme et la population ciblée par les réformes.

Tableau 1 – Réformes Paradigmatiques des pays d'Amérique latine–Caractéristiques essentielles

<i>PAYS</i>	<i>ANNÉE</i>	<i>TYPE</i>	<i>ASSISTANCE SOCIALE</i>	<i>POPULATION CIBLÉE</i>
<i>Chili</i>	1981	Unique	Ciblé	Exclue militaires et police
<i>Pérou</i>	1993	Compétition	Aucune	Exclue militaires et police
<i>Argentine</i>	1994	Intégré	Ciblé	Exclue militaires et police
<i>Colombie</i>	1994	Compétition	Prestation minimum	Secteur privé
<i>Uruguay</i>	1995	Intégré	Ciblé	Secteur privé
<i>Bolivie</i>	1997	Unique	Ciblé	Sans restriction
<i>Mexique</i>	1997	Unique	Aucune	Exclue survivant et invalidité
<i>El Salvador</i>	1998	Unique	Prestation minimum	Jusqu'à l'âge de 36 ans
<i>Costa Rica</i>	2000	Intégré	Universelle	Exclue secteur public
<i>Rep Dominicaine.</i>	2003	Unique	Universelle	Sans restriction

Source : FIAP.

En somme, le profil des réformes des pensions paradigmatiques n'a pas été uniforme selon les pays et les caractéristiques politiques de son processus. Cependant, l'influence chilienne a été essentielle et la plupart des arguments présentés au public pour défendre les réformes ont été quasi identiques parmi les pays d'Amérique Latine.

2 - Reformes paradigmatiques : un bilan préliminaire

Les résultats du processus de réforme doivent être évalués selon les propositions initiales soutenues par ses partisans. Pour faire un bilan des résultats il faut, tout d'abord, présenter l'évolution de la couverture. Ceux qui ont défendu les reformes paradigmatiques ont insisté que cette approche renforçait la liaison entre les cotisations et les prestations, ce qui stimulerait la régularité de la cotisation. Le tableau 1 présente des résultats qui révèlent que la couverture est toujours réduite et que les reformes n'ont pas permis de franchir les seuils des décennies précédentes.

Table 1 – Couverture de la population économiquement active

<i>Pays</i>	Couverture		Couverture 2006
	Année	%	- %
<i>Argentine</i>	1992	46,8	39,2
<i>Bolivie</i>	1999	13,8	12,5
<i>Chili</i>	1990	62,2	62,7
<i>Colombie</i>	1996	25,3	31,7
<i>Costa Rica</i>	1990	66,9	62,7
<i>Equateur</i>	1990	39,4	26,2
<i>Mexique</i>	1998	34,3	35,9
<i>Panama</i>	-	-	45,0
<i>Pérou</i>	1999	10,8	14,0
<i>Uruguay</i>	1991	58,0	60,9

Source: National household surveys apud. Rofmann, Luccheti and Ourens (2007).

Si l'analyse est centrée sur les personnes recevant les prestations, la conclusion est tout à fait similaire. La couverture n'a pas augmenté dans la plupart des pays et les problèmes sont toujours les mêmes. (Tableau 2).

Table 2 – Pensionnaires de 65 ans ou plus

<i>Pays</i>	Couverture		Couverture 2006 - %
	Année	%	
<i>Argentine</i>	1992	78,1	70,5
<i>Bolivie</i>	1992	38,1	18,0
<i>Chili</i>	1990	73,0	61,7
<i>Colombie</i>	1992	20,0	25,1
<i>Costa Rica</i>	1992	25,6	41,3
<i>Equateur</i>	1990	18,6	17,5
<i>Mexique</i>	1992	16,7	23,3
<i>Panama</i>	1991	35,6	41,7
<i>Pérou</i>	1998	29,9	27,7
<i>Uruguay</i>	1991	88,1	85,6

Source: National household surveys apud. Rofmann, Luccheti and Ourens (2007).

En partant du tableau 2 il est possible de conclure que la couverture des pensionnaires a été réduite. Ce phénomène est différent pour quelques pays comme la Colombie et le Mexique qui ont créé des systèmes de sécurité sociale plus tardivement que d'autres comme l'Uruguay, le Chili ou l'Argentine. Le vieillissement est un processus plus récent et accéléré pour la Colombie et le Mexique.

Une des motivations centrales pour les reformes paradigmatiques a été d'améliorer la performance administrative en réduisant des coûts de gestion. Cependant, la compétition a été limitée et la plupart des marchés se sont transformés en oligopoles. Les fonds de pensions n'ont pas entrepris une concurrence dans le domaine des prix.

Pour le Chili, CB Capitales a calculé que la rentabilité de 11% calculée par l'agence gouvernementale des pensions (SAFP) se réduisait à 5,1% après les frais d'administration entre 1982 et 1999. Ce rapport a estimé que le travailleur ordinaire aurait pu gagner d'avantage avec des comptes de caisse d'épargne qui ont présenté une rentabilité de 7,2% pendant la même période. (Matijascic et Kay, 2006).

Arza (2008, pg. 2704-5), en utilisant des données sur les comptes individuels en Argentine a montré que la rentabilité entre 1994 et 2007 a été équivalente à 1,4% après la déduction des commissions et des frais administratifs. Si le calcul considère seulement les frais administratifs, la rentabilité serait de 4%, c'est à dire, inférieure à celle des systèmes à répartition (pilier 1) qui étaient équivalents à 4,6%. Le taux d'intérêt nominal d'un dépôt pour 60 jours a été plus élevé que celui dans les fonds des pensions après la déduction des frais administratifs entre 1994 et 2006 (10,4% contre 8,4% pour les fonds de pension privés).

En fait, les réformes paradigmatiques n'ont pas atteint leurs objectifs fondamentaux et le débat public a pris en considération des agendas alternatifs.

3 - Enjeux politiques et la réforme paradigmatique des retraites

La réforme paradigmatique des systèmes de retraite a été défendue au sein des divers pays d'Amérique latine comme une solution qui permettrait d'éviter les pressions populaires pour augmenter les dépenses ou la diversité des bénéficiaires pour améliorer les conditions de vie des familles. L'argument central serait qu'un système qui lie strictement le niveau des cotisations dirigées à un compte individuel à la valeur des prestations des pensions de retraite ne pourrait pas subir de pressions des politiques, étant donné que les règles du jeu sont claires et ne peuvent pas être changées.

Du point de vue politique, l'adoption des réformes paradigmatiques était encourageante car elle pourrait éliminer un grand nombre des problèmes et, en même temps :

- réduire la valeur des cotisations, car elles pourraient être augmentées des gains obtenus avec les investissements des fonds ;
- stimuler la cotisation régulière, avec un niveau de prélèvement plus réduit et en liant strictement la valeur des cotisations à celle des prestations, ce qui, de plus, pourrait réduire le niveau d'informalité sur le marché du travail ;
- augmenter l'importance et la diversification des marchés de capitaux avec une offre élevée de fonds ;
- pousser à un niveau plus élevé d'épargne, avec la création de fonds qui doivent être investis dans l'économie ;
- élever le niveau de la croissance économique potentielle, avec la possibilité d'utiliser des fonds pour stimuler les investissements ; et
- isoler le système de retraites des injonctions politiques, car les règles du jeu seraient dépendantes des cotisations et de la performance des marchés

Matijascic et Kay (2006) ont présenté les arguments centraux pour contredire ces énoncés et montré la réalité d'un système qui ne relevait pas d'un projet du type idéal et qui était confronté à des économies beaucoup plus complexes et nuancées. En effet :

- Les gains faits grâce aux investissements ont été en partie perdus à cause du nombre très élevé de commissions et de frais d'administration ;
- Le niveau de couverture a été réduit car la situation économique n'a pas été favorable et il n'a pas été possible d'éliminer l'informalité du marché du travail ;
- Les marchés de capitaux ne se sont pas développés et la plupart des fonds ont été destinés à financer l'endettement public ; et
- Les niveaux d'épargne n'ont pas augmenté et la croissance économique s'est maintenue à un niveau assez modeste.

Sur le plan des risques politiques, Kay (2009), en mettant l'accent sur l'exemple de l'Argentine, montre qu'il y a quatre types de risque politique, tout en refusant les arguments qui défendaient les réformes du type paradigmatique :

- L'expropriation des fonds par l'Etat, en les obligeant à acheter des instruments financiers de qualité douteuse, ce qui met en valeur la contradiction entre ces fonctions de régulation et l'intérêt des cotisants d'avoir un niveau de surplus plus élevé sur ces fonds avec une destination alternative de leur *portfolio* ;
- Une gouvernance inefficace, quand le gouvernement n'arrive pas à exercer son rôle de régulateur et permet l'adoption de procédures qui sont nuisibles aux intérêts des cotisants, comme, par exemple, des investissements à haut risque ou la fixation de commissions trop élevées ;
- Le risque de « default », quand la crise économique stimule à l'appropriation des fonds comme une manière d'éviter des problèmes de financement, au moins pendant une certaine période ; et
- L'inflation à un niveau élevé et continu qui, s'il n'existe pas des mesures qui garantissent la valeur des investissements, se transforme en une forme alternative d'expropriation.

Il n'est pas possible de dire que les réformes paradigmatiques n'aient pas trouvé des arguments valables. Mais leur adoption ou non a dépendu en grande mesure, comme le montre Weyland (2008), des institutions et des capacités administratives de chaque pays, sans oublier que telles sont les conditions nécessaires pour réagir de manière immédiate aux efforts internationaux pour organiser un modèle spécifique, comme les propositions de réforme de plusieurs politiques publiques défendues par les IFI – institutions financières internationales. En ce qui concerne la réforme des retraites, tel a été le cas pour le modèle centré sur des comptes individuels à cotisation définie et par capitalisation formulé par la Banque Mondiale. Le modèle à trois piliers est bien connu et il en est de même des arguments évoqués par la Banque Mondiale (1994). Ce qui doit être retenu, est le fait que l'institution a diffusé le modèle de type paradigmatique sans discuter d'autres possibilités. Tous les problèmes de gestion, de capacités administratives, de profil de l'économie et du marché du travail, les limitations des marchés des capitaux et les problèmes institutionnels ont été sous-évalués ou délibérément ignorés. Comme le décrivent Stiglitz et Orszag (1999), l'option méthodologique a été de comparer un modèle théorique et idéalisé avec des modèles en opération dans la réalité qui ont été construits pendant des décennies.

Ce choix, selon Weyland, est dû aux circonstances spécifiques à l'Amérique latine, c'est à dire, l'existence d'une grande instabilité institutionnelle et des cadres dirigeants qui préfèrent adopter des modèles qui présentent des possibilités d'interférence politiques et des projections qui rendent plus facile la conduite des politiques publiques et l'appui

des marchés internationaux, mais qui ne seraient pas soutenables en confrontation avec la réalité économique et sociale. Il s'agit de la préférence avec des modèles de rationalité limitée par rapport à la rationalité compréhensive qui cherche à estimer les limites de chaque contexte pour obtenir la meilleure solution possible selon les circonstances. Les pays où l'État était plus faible et ne possédait pas les capacités administratives ont été ceux qui ont préféré la rationalité limitée. Cette approche a signifié que certaines questions ont été mises en évidence et d'autres, de caractère plus douteux, ont été mises plutôt de côté. En d'autres termes :

“The objective situation clearly did not determine the outcomes; instead, subjective factors, namely mental schemes and strategies for processing uncertain information that cognitive psychologists analyze, significantly affected decision-making process.” (Weyland, 2008 pg. 190)

Les résultats qui ont été présentés jusqu'à maintenant ont été objet d'un *mea culpa* de la Banque Mondiale et, dans une certaine mesure, préfigurent du genre de problème qui sera très répandu avec la consolidation de la crise financière actuelle et la constatation que les innovations financières et les marchés des capitaux doivent être soumis à des limites, que la régulation est nécessaire et que la disponibilité abondante des fonds ne se traduit pas, *per se*, dans des investissements dans le secteur réel de l'économie et par un processus de croissance soutenu et vigoureux. De plus, la faiblesse des institutions, liée à des nouveaux problèmes dans les systèmes de retraite avec la permanence de la précarisation des marchés de travail, crée des nouveaux problèmes qui rendent difficile la mise en relation de l'économie avec le social.

4 - Réformes paramétriques et la réforme des réformes

Une autre manière de penser la réforme des pensions est l'approche paramétrique. Elle se base sur la continuité des règles traditionnelles et s'appuie sur son adaptation pour restreindre l'éligibilité, augmenter le volume des cotisations ou réduire le taux prévu de remplacement des prestations. En général ces réformes utilisent une combinaison de ces mesures pour faire face à des problèmes actuariels et de couverture. Les réformateurs considèrent cette d'approche plus réaliste car il n'y a pas de coûts de transition vers un système à capitalisation et, très souvent, la solidarité est une valeur culturelle dans ce genre de société.

Les initiatives du genre paramétrique sont ici utilisées dans les réformes paradigmatiques, car des changements dans les paramètres sont nécessaires pour adapter le système à des événements exogènes comme les changements démographiques, macroéconomiques ou sur le marché du travail. Dans ce sens là, ceux qui ont été les pionniers des réformes paradigmatiques comme le Chili et l'Argentine ont adopté des mesures paramétriques dans leurs réformes plus récentes. Le Costa Rica, le Panama et l'Équateur ont adopté aussi, récemment, des réformes paramétriques⁵.

Les réformes au Costa Rica en 2005 consistaient à :

- élever la cotisation des employés, employeurs et de l'État de 7,5% à 10,5% sur une période de 30 ans ;

⁵ Informations selon SSA International Update, numéros divers, voir références.

- changer la période pour le calcul des prestations en prenant les cotisations moyennes sur 20 ans, corrigées par l'inflation et non plus sur 48 mois ;
- fixer l'éligibilité mensuelle à 300 mois contre 240 ; et,
- établir une prestation pour invalidités séparément pour les cotisants avec plus de 48 ans qui ont contribué moins de 5 ans, équivalent à la moitié de la prestation ordinaire. Avant la réforme cette période était de 10 ans.

Les principales réformes adoptées par la Loi 51 au Panama en 2005 furent :

- Augmenter l'âge de la retraite à 62 ans pour les hommes et 57 pour les femmes ;
- Les cotisants peuvent partir avec 2 années d'avance en acceptant une réduction de la valeur des prestations ;
- Les cotisations pour l'éligibilité seront augmentées de 180 mois à 240 entre 2007 et 2013 ;
- Les taux de cotisation seront élevés entre 2008 et 2013 de 6,75% à 9,25% pour les employés et de 2,75% à 4,25% pour les employeurs ;
- Les cotisants qui choisissent d'avoir des comptes individuels vont avoir ces cotisations divisées en deux piliers : les gains jusqu'à US\$ 500 par mois seront destinés au premier pilier et ceux au dessus de cette valeur seront destinés au deuxième pilier des comptes individuels (réforme paradigmatique);
- Les prestations pour les comptes individuels seront calculées selon l'espérance de vie conditionnelle à la retraite. Ceux qui ont cotisé pendant une période réduite vont avoir droit à un paiement du type lump sum ; et,
- Entre 2007 et 2060, l'État va destiner US\$ 7,2 milliards pour réduire le déficit du système des pensions.

L'Assemblée Nationale de L'Equateur en mars 2009 a introduit une nouvelle Loi de Sécurité Sociale. Les principales transformations sont :

- Établir une correction des prestations par rapport à l'inflation annuelle ;
- La prestation minimale sera équivalente au salaire minimum pour ceux qui ont cotisé pendant 40 ans. Pour ceux qui ont cotisé pour une période plus courte, la prestation va représenter une proportion variable avec un minimum de 50% du salaire minimum ;
- Établir un test des moyens ? pour les cotisants qui reçoivent une pension et se maintiennent sur le marché du travail. Ceux qui gagnent plus de US\$ 770 par mois doivent avoir leurs pensions réduite de 40%.
- Permettre aux cotisants de faire le transfert de ces hypothèques détenues par des institutions financières nationales vers le IESS – Institut de Sécurité Sociale.

Les réformes instituées au Chili dès 2008 méritent une attention spéciale :

- En juillet 2008 le gouvernement a introduit un système solidaire des pensions de retraite - PBS. Ce nouveau premier pilier a étendu la couverture et prévoit des prestations pour ceux qui ne cotisent pas et ceux dont la densité des cotisations est trop réduite. Le PBS est basé sur le test des moyens et doit être payé à ceux qui ont plus de 65 ans et n'ont pas d'autre revenus. Le PBS doit couvrir 40% des populations les plus pauvres et cette couverture devra être de 60% en 2012 ;
- Les prestations subsidiées (par âge et invalidité) – APS – sont payées aux individus qui ont cotisé pour un compte individuel et qui auraient droit à des prestations entre US\$ 101 et 302. les prestations seront accrues jusqu'à 2012 ; et,

- Dès octobre 2008 les employeurs du Chili peuvent offrir des fonds de pension à adhésion volontaire (typiquement paramétrique, voir Mesa-Lago, 2004 ou Matijascic, 2002), pour élever la valeur des comptes individuels. Les frais tributaires sont ciblés vers les cotisants avec des revenus plus élevés.

Le Parlement de l'Argentine a approuvé en novembre 2008 une nouvelle loi qui élimine le système avec des comptes individuels et transfère les fonds vers le système à répartition, le SIPA. Le SIPA incorpore aussi les anciens systèmes à répartition. En plus, les nouvelles lois depuis 2007 ont :

- élevé la valeur du calcul des prestations de 0,85% à 1,5% par année de cotisation ;
- autorisé la retraite prématurée (mais toujours sans indexations pour l'inflation) ;
- déterminé que les nouveaux cotisants doivent être inscrits préférentiellement au système public par répartition et non pas dans un fond de pension ;
- éliminé le rôle des compagnies d'assurance pour payer les prestations par invalidité et celui des fonds de pension AFJP pour prélever les cotisations ; et,
- établi à 1% les frais administratifs de AFJP.

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des réformes paramétriques. On peut prévoir des effets positifs sur la couverture, la réduction de la pauvreté et sur les conditions de vie car les valeurs des prestations ont été élevées et il y a davantage de subventions pour ceux qui ne cotisent pas régulièrement, ce qui est très habituel dans des pays dont la population active travaille en grande partie dans l'économie informelle.

Cependant, il existe un grand nombre de mesures qui ont rendu les conditions d'éligibilité plus rigoureuses en élevant le nombre des mois de cotisation ou la valeur des cotisations et créent des contraintes dans des pays qui possèdent un grand nombre de travailleurs informels. Ces mesures créent des nouveaux problèmes si on prend en compte que les revenus sont réduits et les conditions de travail sont assez précaires par rapport aux pays développés.

L'exemple du Brésil peut illustrer le problème parce que les statistiques du pays ressemblent aux moyennes du continent. A la fin du cycle de vie de travail, la majorité des personnes âgées possède une densité de cotisation réduite. Le tableau 3 révèle que moins de 14% de la population a droit à une prestation par temps de cotisation, c'est-à-dire, pour ceux qui ont cotisé 30 ans ou plus. Tous les autres ont droit à des prestations qui ont un temps de cotisation beaucoup plus réduit ou aucun temps de cotisation. Dans ce dernier cas le total surpasse 34% (BPC et âge pour les milieux ruraux).

Table 3 – Long term distribution as a percentage of benefits paid by the private sector pension regime in Brazil - 1980 - 2006

<i>Prestation</i>	1980-84	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-06
<i>Temps de cotisation</i>	13,1	11,5	14,6	23,0	10,3	13,4
<i>Âge (urbain)</i>	7,1	10,9	10,0	7,9	10,2	7,0
<i>Âge (rural)</i>	19,8	17,5	38,2	16,3	21,8	11,5
<i>Invalidité</i>	20,6	17,3	8,6	10,8	13,4	19,6
<i>Survivants</i>	25,8	30,0	22,5	22,5	23,4	26,9
<i>BPC - Assistance âgés</i>	6,5	6,7	2,7	5,7	11,8	10,8
<i>BPC - Assistance Invalidité</i>	7,2	6,1	3,5	13,8	9,2	10,8
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Ministry of Social Insurance. Yearbook and monthly bulletins

Le problème des densités de cotisation présente des similitudes avec d'autres pays. Arza (2008 p 2701) nous apprend que seulement 8% des cotisants pour des systèmes de pension en Argentine seront capables de cotiser 30 ans ou plus. Au Chili, selon Consejo (2006), plus de 60% des personnes âgées n'auraient pas le droit d'accéder à une pension selon les règles imposées avant les réformes récentes car leurs temps de cotisation seraient inférieurs à 20 ans. Pour 35% de ceux qui ont cotisé plus de 20 ans, le fonds serait insuffisant pour payer le minimum légal et les prestations d'assistance sociale étaient insuffisantes pour couvrir ceux qui n'avaient pas de revenus parmi les âgées.

La densité de cotisation associée à l'informalité des relations de travail se traduit dans des taux de remplacement des prestations réduits par rapport aux salaires, ce qui diminue le pouvoir d'achat des retraités au Chili de moitié ou moins encore. C'est le résultat d'un système basé sur des faibles densités de cotisation dues à la rareté des contrats de travail associée à des frais administratifs élevés et d'un nombre innombrable de commissions déduits des comptes individuels de pension. (Table 4).

Table 4 – Densité de cotisations au Chili - 2002

<i>Indicateurs</i>	<i>Cotisants</i>		<i>Registrés</i>	
	<i>Moyenne</i>	<i>Médiane</i>	<i>Moyenne</i>	<i>Médiane</i>
<i>Moyenne du nombre de cotisations par année</i>	7,1	7,2	5,0	4,2
<i>Moyenne mensuelle des cotisations à la retraite</i>	313,6	317,8	217,6	184,2
<i>Taux de remplacement - %</i>	46%	37%	32%	20%

Source: Ministère du Travail du Chili. Apud. CENDA (2004).

En synthèse, ni les réformes paramétriques ni les réformes paradigmatiques ont été capable d'induire un seuil de couverture plus élevé. Le problème est d'insister sur des modèles plus appropriés pour des salariés avec des relations régulières de travail. Ce profil n'a jamais été le profil dominant en Amérique latine et, peut-être, perd aussi de son importance dans d'autres pays. Les meilleures solutions ont été trouvées dans les sociétés qui ont créé des systèmes basés sur le financement par l'impôt parce qu'ils ont réduit la pauvreté des familles et élevé la couverture des prestations, tout en mettant en valeur les droits universels.

4 – Cash transfers financés par des impôts en Amérique latine

Les systèmes de retraite ont été inspirés par une interprétation assez particulière de ce qui est connu sous le nom de modèle bismarckien. Les marchés de travail ont toujours été assez précaires et l'absence de couverture et l'insuffisance des revenus parmi les personnes âgées ou malades est récurrent. Beaucoup de pays ont érigé des innovations institutionnelles pour faire face à ces problèmes et les résultats sont assez encourageants du point de vue de la réduction ou de l'atténuation de la pauvreté. En prenant pour base Bertranou, Ginneken and Solorio (2004), il est temps de présenter ces initiatives.

Le programme non cotisant de l'Argentine NCP a évolué, en prenant en charge des divers types de prestation pour des catégories différentes, c'est-à-dire : prestations d'assistance sociale, anciens combattants et d'autres prestations prévues par la loi. Ces programmes se sont développés de manière fragmentée surtout au niveau national, mais aussi au niveau régional ou local. La prestation moyenne serait équivalente à \$153, ou, en d'autres termes, à 57% de la pension de retraite ordinaire ou 39% de la pension de retraite par âge.

Pour le Brésil le système peut être décrit de façon plus précise avec le tableau 2. Il est important de souligner que ces prestations sont financées par le budget de la sécurité sociale, comme détermine la Constitution, comprenant les contributions sur les salaires et des impôts sur la valeur ajoutée et sur le profit (qui sont considérés aussi en tant que des contributions sociales par la Constitution du Brésil).

Tableau 2 – Eligibilité pour les pensions non contributives au Brésil

<i>Prestations</i>	Eligibilité	Condition d'accès	Taux de Remplacement
<i>Retraite pour les travailleurs ruraux</i>	60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes ou invalidité	Inscription valable	Salaire minimum mensuel
<i>Aide aux âgés ou invalides (BPC)</i>	65 ans ou invalidité	Vivre dans des familles avec un revenu par tête inférieur à 25% du salaire minimum	Salaire minimum mensuel

Source: Laws 8.112/90 and 8.213/91.

Le programme basé sur les impôts du Chili, PASIS, a pour objectif d'étendre la couverture à ceux qui ont des revenus faibles. Cependant, le programme possède toujours une liste d'attente. La meilleure qualité du ciblage peut être expliquée non seulement par les instruments utilisés pour identifier les pensionnaires possibles, mais surtout parce qu'elle est basée sur un modèle de contrôle au niveau de la municipalité.

Le programme des prestations de retraite de base – RNC – administré par le Fond d'assurance sociale du Costa Rica. Il couvre les citoyens qui ne peuvent pas exercer un travail rémunéré et qui ne reçoivent pas d'autres pensions ou prestations sociales. Les bénéficiaires consistent en prestations et d'autres droits sociaux. Parmi ces derniers il y a l'association au système de santé, participation des programmes d'entraînement, récréation, entre autres. Les programmes sont financés par des impôts en général, impôts spécifiques sur certains produits et des cotisations des employeurs.

Selon Bertranou, Ginneken and Solorio (2004), ces programmes présentent des effets très importants pour réduire ou éliminer la pauvreté. (Tableau 5).

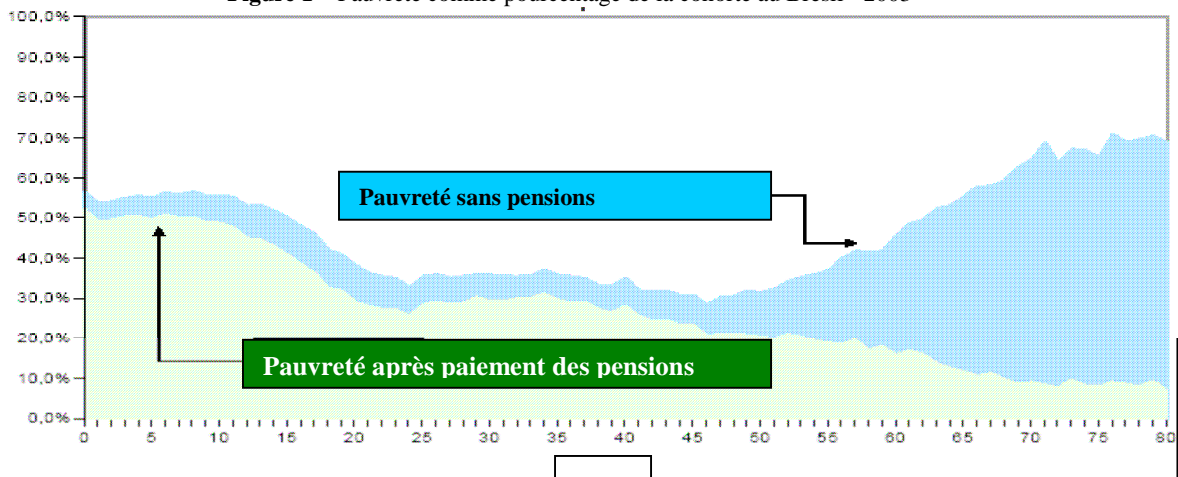
Table 5 – Efficacité des pensions non cotisantes des pays choisis, 1990-2000 (%)

<i>Pays</i>	Indigence			Pauvreté		
	Avec	Sans	Réduction	Avec	Sans	Réduction
<i>Argentine</i>	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
<i>Brésil</i>	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
<i>Costa Rica</i>	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
<i>Chili 1990</i>	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
<i>Chili 2000</i>	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Source: Bertranou, Ginneken and Solorio (2004) based on national data.

En analysant les données brésiliennes de plus près, l'augmentation de la couverture a été induite par les nouvelles dispositions de la Constitution et a permis que la population considérée exclue, traditionnellement, du système de sécurité sociale, puisse avoir accès à une pension malgré cette situation. Les effets des pensions destinées aux travailleurs du monde rural, des familles pauvres avec des membres avec plus de 65 ans ou qui possèdent de personnes invalides ont été majeurs pour réduire la pauvreté, surtout pour les personnes âgées (Delgado et Cardoso, 2000). La figure 1 présente les résultats obtenus au Brésil pour l'année de 2003.

Figure 1 – Pauvreté comme pourcentage de la cohorte au Brésil - 2003



Source : IPEA

Selon la figure 1 ce sont les personnes âgées qui ont été mieux ciblées avec ces programmes. En plus, le seuil de la pauvreté du Brésil représente des revenus par tête supérieurs à US\$ 2 (ou 5 selon la parité du pouvoir d'achat) ce qui dépasse de loin les limites fixées par les MDG des Nations Unies pour 2015

Conclusion

Les réformes dites paradigmatiques des systèmes de retraite en Amérique Latine n'ont pas tenu leurs promesses. La couverture des cotisants et des prestataires n'a pas franchi leur niveau historique, les frais de gestions et les commissions ont exproprié les fonds et leurs résultats sur le plan de la stimulation de l'économie ont été mis en question par la Banque Mondiale elle-même, qui a largement diffusé ce type de réforme.

Le problème central est que les réformateurs, de manière délibérée ou non, ont ignoré le scénario économique et social des pays de l'Amérique Latine. A titre d'exemple, les reformes paradigmatiques ont été défendues pour stimuler les marchés des capitaux et augmenter les sources de crédit. Bien que cela puisse être valable d'un point de vue strictement théorique, il y a très peu d'entreprises qui peuvent se permettre d'ouvrir leurs capitaux en bourse, et les entreprises de taille inférieure ne peuvent pas satisfaire les critères en ce qui concerne les risques pour avoir accès aux fonds constitués pour couvrir la retraite.

Un exemple supplémentaire est en rapport avec le fait que le nombre des cotisations n'a pas augmenté, malgré le fait que les prestations sont strictement liées aux cotisations. Les travailleurs n'arrivent pas à exercer un contrôle sur leurs employeurs en cas d'évasion, par exemple, et le niveau d'incertitude sur la viabilité du système et sur sa crédibilité n'a pas été supérieur pour le marché privé par rapport à celui qui existait pour le système public. Le problème central n'a jamais été une question de crédibilité, mais, bien au contraire, est lié à la précarité d'un grand nombre d'entreprises qui, comme l'État, possèdent des capacités administratives réduites et un accès limité à des ressources pour mieux organiser leurs activités. La simple réforme d'un système de retraite ne change pas, d'un jour à l'autre, une situation qui présente des traits structurels si profonds et de longue durée.

Malgré ces observations, il y a aussi des éléments intrinsèques au modèle qui doivent être pris en compte. Le modèle de comptes individuels de retraite par capitalisation n'arrive pas à éliminer ou diminuer les risques cycliques. Les risques politiques signalés par Kay (2009) peuvent réduire de manière décisive les fonds qui sont mis à la disposition des travailleurs au moment de la retraite. Il n'y a pas, donc, que des risques liés aux spécificités de l'Amérique latine, mais aussi des dangers qui sont intrinsèques à l'économie de marché en ce qui concerne les oscillations cycliques qui peuvent être de nature politique, aussi, parce qu'elles sont assujetties aux décisions circonstancielles des gouvernements et des investisseurs.

La réforme des retraites est un cas exemplaire du genre de problème que des formulations qui ne sont pas en rapport avec les réalités économiques, sociales et, surtout, historiques peuvent engendrer des recommandations qui ne sont pas adaptées aux nécessités des pays dans une situation spécifique.

Il faut ajouter que la réforme des réformes qui est en train d'être mise en place en ce moment n'arrive pas, elle non plus, à résoudre les problèmes structurels qui affectent les pensions. Les réformes paramétriques mettent, souvent, l'accent sur la cotisation et sur des considérations actuarielles et ne tiennent pas compte du fait que les marchés du travail sont précaires et que la densité de cotisation est limitée dans un contexte dont les principales caractéristiques sont un niveau des revenus bas et de grandes inégalités. En Amérique latine, entre 40 et 90% de la population active des pays se trouvent dans l'informalité, c'est-à-dire, ne bénéficiant pas des droits sociaux et ne participant pas à la cotisation régulière des travailleurs. A la fin de la vie active des travailleurs, seulement 10% d'entre eux ont été capables de cotiser pendant une trentaine d'années. Dans ce sens là, les résultats des réformes qui ne sont centrées que sur des aspects paramétriques et actuariels possèdent des limites claires, même si le régime de répartition à prestations définies et basé sur la solidarité entre générations continue d'être la règle.

Les expériences qui ont le mieux fonctionné sont celles qui organisent des prestations basées sur des transferts fiscaux. Les programmes pour les populations les plus pauvres, surtout ceux qui ont une approche universelle, réduisent la pauvreté de manière assez efficace et sont en train de créer un marché interne dynamique qui stimule la croissance économique et réduit les problèmes de migrations vers les grandes métropoles. En plus, ils renforcent l'insertion dans la société et l'accès aux revenus des populations plus touchées par les fragilités comme les familles pauvres, celles qui ont des personnes handicapées, les plus vieux et les femmes

Ce modèle de transferts fiscaux, s'il devient universel, c'est-à-dire gère des droits pour tous, peut être une solution plus efficace car il serait possible de couvrir tous les travailleurs, ce qui serait particulièrement important pour ceux qui ont des revenus bas et sont moins qualifiés tout en réduisant les inégalités des revenus. Cette situation peut toujours réduire l'incidence des évasions en stimulant les cotisations avec des modèles du genre top up, qui encouragent les cotisations dans les conditions spécifiques de l'Amérique latine.

En d'autres termes, tous les travailleurs auraient droit à un minimum de base sans contrepartie de cotisation en ce qui concerne l'éligibilité. Pour des valeurs supérieures à ce minimum, la prestation serait strictement liée à la cotisation, mais avec des garanties

en utilisant un régime financier à prestation définie. Pour les revenus plus élevés un régime à comptes individuels à cotisation définie serait défensable parce que ce public peut absorber les risques inhérents à ce genre de système. Il serait intéressant aussi de trouver des mécanismes qui rendent le crédit moins cher et plus accessible pour ceux qui cotisent régulièrement. En général, les pays d'Amérique latine ne prévoient que des amendes ou sanctions et ne stimulent pas les activités de manière à rendre cohérentes la situation économique et le social. En somme, il serait possible d'éliminer le divorce entre l'économie et la société qui a été caractéristique dans ces pays en stimulant le rôle du social pour renforcer les possibilités économiques liées à des marchés plus dynamiques et élargis.

La réforme des réformes des retraites et des programmes du type *cash transfer*, enfin, semble fournir une excellente occasion pour créer un nouveau modèle de développement qui puisse être basé sur l'élimination de l'exclusion sociale tout en atténuant les inégalités.

References bibliographiques

- ARZA, Camila (2008) The Limits of Pension Privatization: Lessons from Argentine Experience. World Development Vol. 36, No. 12, pp. 2696–2712, 2008
- BANQUE MONDIALE (1994). Averting the old age crisis. New York: Oxford University Press.
- BARR, N. 2007. "Pensions: Overview of the issues", Oxford Review of Economic Policy, vol. 22, no 1, pp. 1-14.
- BERTRANOU, Fabio, GINNEKEN, W and SOLORIO, C. (2006). The impact of tax-financed pensions on poverty reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica and Uruguay. In International social security review. London: Blackwell. Vol 57, 4/2004.
- BOYER Robert (2007). « Employment and decent work in the era of “flexicurity” », UN/DESA Working paper series, New York
- CENDA - Centro de estudios nacionales de desarrollo alternativo – 2004 Chile: Bases para una reforma del sistema de pensiones. Research Report. Santiago: Mimeo. 2004
- CEPAL (2006). La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL (2006). Estado de Avance. Santiago de Chile: Presidência da República.
- DELGADO, G. e CARDOSO, J.C (2000). Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In Previdência assistência social e combate à pobreza. Brasília: MPAS.
- ESPING-ANDERSEN, G. 2007. 'Inequalities of income and opportunities'. In A. Giddens and P. Diamond, eds. The New Egalitarianism. Cambridge: Polity Press.
- GILL, Indermit, PACKARD, Truman, e YERMO, Juan. (2005). Keeping the Old-Age Promise. Washington DC: Standford University Press and The Worldbank.
- IEG - INDEPENDENT EVALUATION GROUP (2006). Bank Assistance to Pension Reform and the Development of Pension Systems. Washington: Banco Mundial. 5 de Janeiro de 2006.
- KAY, Stephen and Tapen SINHA eds. Lessons from Pension Reform in the Americas (2008). London: Oxford University Press.
- KAY, Stephen. (2009). 'Political Risk and Pension Privatization: The case of Argentina.. In International social security review. London: Blackwell. Vol 62, 3/2006. Forthcoming
- MATIJASCIC, Milko. (2002). Crise e reformas do Complexo Previdenciário no Brasil.. 1 vols, p. 230. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Doctorat.

- MATIJASCIC, Milko e Stephen KAY. (2008). 'Pensions in Brazil: Reaching the Limits of Parametric Reform in Latin America' in Kay, Stephen and Tapen Sinha eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas*. London: Oxford University Press.
- MATIJASCIC, Milko e Stephen KAY. (2006). *Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America*. In *International social security review*. London: Blackwell. Vol 59, 1/2006.
- MATIJASCIC, Milko, Monica OSPINA, and Stephen J KAY. 2007. *Pension Systems and Labor Markets in Latin America and the Industrialized Countries*. Varsóvia: ISSA Research Conference. www.issa.int
- MERRIEN François-X. (2001). *Las nuevas políticas sociales del Banco Mundial: el caso de las pensiones de jubilación*. Paris: UNESCO, *Revue Internationale des Sciences Sociales*, dezembro
- MERRIEN, François-X.; PARCHET, Raphaël et KERNEN, Antoine. (2005). *L'État Social : Une perspective internationale*. Paris : Armand Colin.
- MESA-LAGO, Carmelo. (2004). *Las reformas de pensiones em America Latina y su impacto en los principios de La seguridad social*. Serie Financiamiento y Desarrollo 144, CEPAL.
- PIERSON Paul. e MYLES, John. (2000). *The comparative political economy of pension reform* In Pierson, P. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- ROFMAN, R., FAYNZYLBER, E & HERRERA, G. (2008). *Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and World Bank, Social Protection Discussion Papers Nro. 0831*, Washington, DC.
- ROFMAN, R., & LUCCHETTI, L. (2006). *Pension systems in Latin America: Concepts and measurements of coverage*. World Bank, *Social Protection Discussion Papers Nro. 0616*, Washington, DC.
- SSA – Social Security Administration – USA (2009). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. April 2009.
- SSA – Social Security Administration – USA (2008a). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. December 2008.
- SSA – Social Security Administration – USA (2008b). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. October 2008.
- SSA – Social Security Administration – USA (2008c). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. April 2008.
- SSA – Social Security Administration – USA (2005). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. October 2005.
- SSA – Social Security Administration – USA (2005). *International Update: Recent Developments in Foreign Public and Private Pensions*. SSA: Washington DC. June 2005.
- STIGLITZ, J. E. & ORSZAG P. R. (1999). *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*. Washington: World Bank, (Working Paper).
- UTHOFF, A. 2002. "Mercados de trabajo y sistemas de pensiones", in *Revista de La CEPAL*, No. 78, LC/G.2187-P (December).
- WEYLAND, Kurt (2008). 'Bounded rationality in Latin-American Pension Reform In Kay, Stephen and Tapen Sinha eds., *Lessons from Pension Reform in the Americas*. London: Oxford University Press.