

Un vent du Chili souffle sur l'Amérique latine

Au cours des dernières années, on a beaucoup parlé de la réforme du système de retraite chilien. Ce nouveau modèle, entré en vigueur en 1981, a été adopté depuis par une dizaine de pays d'Amérique latine, avec un degré de succès variable selon l'endroit. Le présent numéro de *Satellite* vous propose une description du modèle chilien, un survol des autres pays qui l'ont adopté et une analyse de certains problèmes liés à son application.

La réforme de 1981 au Chili

En 1981, le Chili a transformé son régime public à prestations déterminées (du même type que le Régime de rentes du Québec) en un régime obligatoire à cotisation déterminée. Dans le nouveau système, chaque travailleur a un compte personnel dans lequel sont versées des cotisations régulières à un taux de 10 % de son salaire¹. Ces cotisations s'accumulent jusqu'à la retraite dans des institutions privées de placement, les *Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)*, surveillées par le gouvernement. Les comptes accumulés sont convertis en rente, selon diverses options autorisées, à l'âge de 60 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes.

Le gouvernement garantit une rente minimum pour les personnes qui comptent au moins 20 ans de participation au régime et dont les cotisations accumulées ne permettent pas d'obtenir une rente suffisamment élevée.

Au moment du passage de l'ancien au nouveau régime, les travailleurs ont eu le choix de demeurer dans l'ancien système ou de transiter vers le nouveau. Pour les personnes qui sont passées au nouveau régime, le gouvernement a émis des bons de reconnaissance qui ont une valeur équivalente à ce qui avait été accumulé dans l'ancien régime avant 1981. Ces bons de

¹ À cette cotisation s'ajoute une prime de 2 à 3 % du salaire, versée à des assureurs agréés pour couvrir le coût d'une assurance en cas de décès ou d'invalidité avant la retraite.

reconnaissance représentent un actif qui porte intérêt comme les cotisations au nouveau régime et qui sera converti en rente au moment de la retraite.

D'autres pays d'Amérique latine adoptent le modèle²

Devant le succès du régime chilien au cours de sa première décennie d'existence, plusieurs pays d'Amérique latine ont été attirés par ce nouveau concept et ont choisi de convertir leur régime de rentes public. Le premier à suivre l'exemple chilien a été le Pérou, en 1993, suivi de l'Argentine et de la Colombie en 1994. L'Uruguay a modifié son système en 1996. Ce fut ensuite le tour de la Bolivie et du Mexique, en 1997, puis de l'El Salvador en 1998.

Ces pays ont opté pour diverses variantes du modèle original. Un premier groupe de pays a imité le Chili en substituant à l'ancien régime public un système obligatoire basé sur des comptes individuels (Bolivie, Mexique et El Salvador). Un deuxième groupe a plutôt choisi de diminuer l'importance de l'ancien régime à prestations déterminées pour y ajouter, en parallèle, une composante à cotisation déterminée (Pérou et Colombie). Enfin, un troisième groupe de pays a mis en place un système mixte en vertu duquel l'ancien régime public est intégré à un système privé qui fournit une prestation complémentaire (Argentine et Uruguay).

Il importe de mentionner qu'au moment de leur réforme plusieurs pays d'Amérique latine ne disposaient d'aucune institution de placement ni de système d'encadrement adéquat. Cela a mené à une série de difficultés qui sont énoncées plus loin.

La réforme mexicaine de 1997

La structure de pension adoptée par le Mexique en 1997 est du même type que celle mise en place au Chili. Le nouveau régime est obligatoire pour tous les travailleurs du secteur privé. Il est venu se

² Source : MESA-LAGO, Carmelo. *La réforme structurelle des pensions de la sécurité sociale en Amérique latine : modèles, caractéristiques, résultats et leçons* (AISS, 2001).

greffer à un ancien véhicule d'épargne appelé INFONAVIT. Le taux de cotisation varie de 16,5 à 21,0 %³, selon le salaire du travailleur. Les cotisations sont déposées dans des fonds d'investissement appelés SIEFORE (*Sociedad de Inversion en Fondos de Retiro*) qui sont administrés par les AFORE (*Administradora de Fondos de Retiro*). L'âge de la retraite est fixé à 65 ans.

Les travailleurs sont répartis en deux groupes à l'intérieur du nouveau système : les nouveaux travailleurs et les travailleurs en transition. Les nouveaux travailleurs sont ceux qui ont commencé à cotiser après le 1^{er} juillet 1997. La prestation à la retraite sera déterminée en fonction de la valeur du compte accumulé (AFORE et INFONAVIT). La personne peut choisir entre une option de retrait graduel ou l'achat d'une rente auprès d'une compagnie d'assurance. Les travailleurs en transition sont ceux qui cotisaient au régime général avant juillet 1997. Ils cotisent aux nouveaux comptes individuels depuis la date de la réforme, mais conservent un droit aux prestations de l'ancien système. En effet, à la retraite, le travailleur en transition a droit au plus élevé de :

- la prestation acquise en vertu de l'ancien système ;
- la prestation découlant du compte accumulé dans le nouveau système (AFORE et INFONAVIT).

Dans le cas où le compte accumulé est insuffisant pour permettre l'achat d'une rente équivalent au salaire minimum, le gouvernement verse la différence au compte. Le nombre d'années de cotisation requises pour avoir droit à la rente minimum est de 25 ans.

Les difficultés observées

Dans plusieurs pays, on s'attendait à ce que la réforme des pensions amène un élargissement de la couverture de la population active. À plusieurs endroits, ce fut le contraire : la couverture a diminué, en particulier chez les personnes à faible revenu. Ces personnes ont souvent une capacité moindre à épargner et peuvent chercher à éviter le versement des cotisations. De plus, les institutions de placement ont peu intérêt à investir dans la perception de cotisations lorsque les frais de gestion représentent un pourcentage élevé des sommes perçues.

³ Soit une cotisation de 6,5 % au AFORE, un quota social de 5,5 % du salaire minimum, une cotisation de 5,0 % au INFONAVIT et une prime de 4,0 % pour l'assurance vie, l'assurance invalidité et la réserve de santé pour les retraités.

On a d'ailleurs observé un peu partout des coûts de gestion très élevés en proportion des cotisations versées, ce qui diminue le montant du capital accumulé à la retraite.

Les petits pays qui optent pour une réforme sur le modèle chilien ne peuvent souvent compter que sur un nombre limité d'institutions de placement. Même dans les pays plus grands, on observe une tendance à fusionner ces institutions, ce qui limite la concurrence et les choix de placement offerts aux travailleurs.

Plusieurs pays d'Amérique latine ont des marchés financiers peu développés. Les options de placement sont souvent limitées et les cotisants se retranchent très souvent dans des placements exagérément conservateurs. Une grande partie des fonds sont effectivement placés en obligations gouvernementales, ce qui réduit le rendement espéré. En outre, une forte proportion des travailleurs n'est pas suffisamment informée pour effectuer des choix de placement éclairés.

Les mécanismes de surveillance ne sont pas toujours adéquats. Cela augmente le risque de perte pour les travailleurs, même si, dans certains cas, les gouvernements offrent des garanties en cas de chute des taux de rendement ou de faillite des institutions de placement.

Le marché de l'assurance est souvent peu développé. Il en résulte notamment des coûts d'achat de rentes trop élevés, liés à des marges importantes imposées par les assureurs se trouvant dans un marché non concurrentiel.

Commentaire

La réforme structurelle des systèmes de pensions en Amérique latine a eu certains effets bénéfiques. Dans plusieurs cas, elle a contribué au développement des marchés financiers et du marché des rentes. De plus, le renforcement du lien entre les cotisations et les prestations devrait, du moins en théorie, encourager la participation des travailleurs au régime national de pensions.

On observe cependant plusieurs limites à cette approche. Les pays qui ont émis des bons de reconnaissance équivalents à la valeur des droits accumulés dans l'ancien régime ont ajouté un poids additionnel sur les finances publiques qui n'est pas toujours apparent, mais qui se fera sentir à moyen terme. Le niveau des rentes qui seront versées dans l'avenir pourrait être insuffisant, compte tenu du niveau limité des cotisations, des rendements peu élevés et des frais de gestion

importants. On constate que tous les risques (notamment ceux liés au rendement et à l'inflation) ont été transférés aux travailleurs, ce qui peut avoir une incidence sur leur sécurité financière à la retraite. Enfin, un certain nombre de travailleurs du secteur informel qui choisissent de ne pas cotiser au régime devront recourir aux programmes d'assistance au moment de la retraite.

Pour toute question ou commentaire sur *Le Satellite*, communiquez avec :

Pierre Plamondon
Coordonnateur des activités internationales
Direction de l'évaluation et de la révision
Régie des rentes du Québec

pierre.plamondon@rrq.gouv.qc.ca

Régie des rentes
Québec 