

Chapitre 2

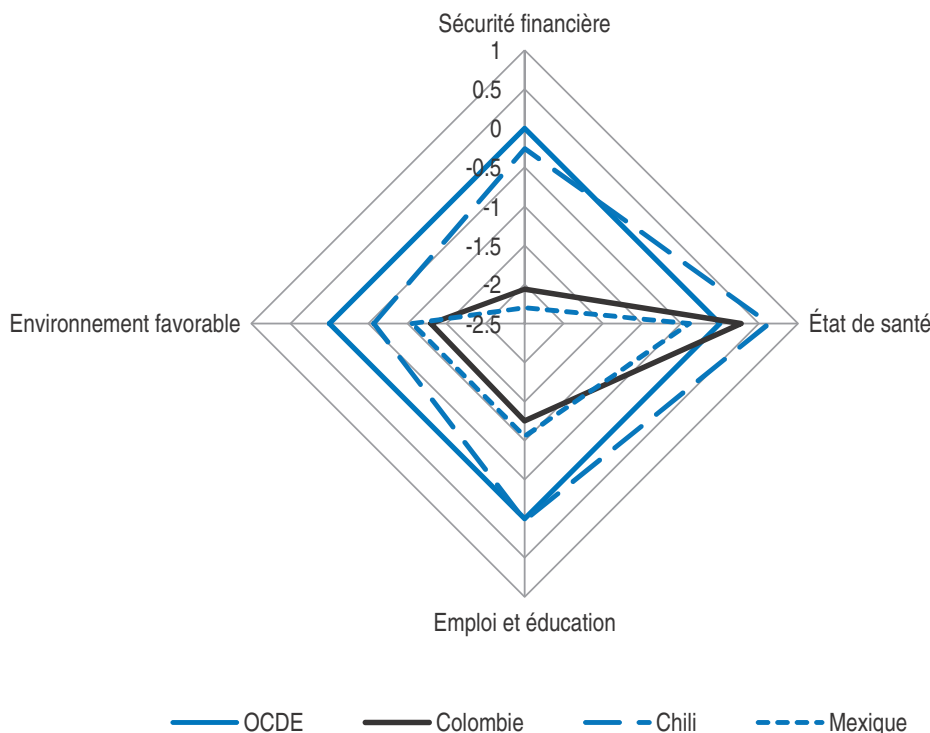
Réformer le système de retraite pour en augmenter la couverture et l'équité

La Colombie est l'un des pays les plus inégalitaires d'Amérique latine. Le caractère très informel du marché du travail, ajouté à de multiples particularités du système de retraite, laisse bon nombre de personnes âgées dans la pauvreté. Ce dernier, en effet, ne couvre que les employés du secteur formel qui gagnent plus que le salaire minimum, relativement élevé. Le montant des prestations doit s'aligner au moins sur le salaire minimum ce qui rend le système coûteux et réduit le volume des rentes payées par les compagnies d'assurance car il est difficile d'assurer une protection contre les variations du salaire minimum. Le gouvernement a récemment mis en place un régime contributif d'épargne-retraite abondé par l'État (BEPS), destiné aux travailleurs du secteur informel et aux personnes vulnérables prenant leur retraite et n'ayant pas suffisamment cotisé pour avoir droit à une pension. La couverture du revenu minimum vieillesse a été étendue, mais au prix d'une réduction de cette prestation, déjà modeste. De nouvelles réformes des régimes de retraite sont nécessaires pour en étendre la couverture, mais il convient également d'élargir les critères d'admissibilité au BEPS et aux prestations de revenu minimum pour garantir un revenu à un plus grand nombre de personnes âgées en Colombie. À moyen terme, une réforme approfondie des retraites va s'imposer.

Un fort taux de pauvreté nuit au bien-être des personnes âgées

La sécurité de revenu est un élément déterminant du bien-être des personnes âgées. La Colombie est particulièrement mal classée, loin derrière l'OCDE, au regard de cet indicateur, qui mesure le nombre de bénéficiaires de pensions, le taux de pauvreté des personnes âgées, leur bien-être relatif et le PIB par habitant. Il en ressort que le système de retraite et de garantie de revenu en Colombie ne permet pas d'assurer un revenu suffisant à la majorité des personnes âgées. En revanche, le pays fait mieux pour d'autres dimensions du bien-être des personnes âgées. Leur état de santé, par exemple, est meilleur que dans la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui s'explique certainement par l'existence d'une couverture maladie universelle. La perception d'un climat porteur, une autre dimension du bien-être des personnes âgées, obtient un meilleur score que la dimension « sécurité de revenu », mais néanmoins bien loin de la moyenne de l'OCDE. Cette dimension fait référence aux liens sociaux, à la sécurité physique, aux libertés civiles et à l'accès aux transports publics, et il est vraisemblable que son score traduise l'insécurité qui a prévalu dans le pays toutes ces dernières décennies, ainsi que l'état de déficience des infrastructures.

Graphique 2.1. Le bien-être des personnes de 65 ans et plus¹



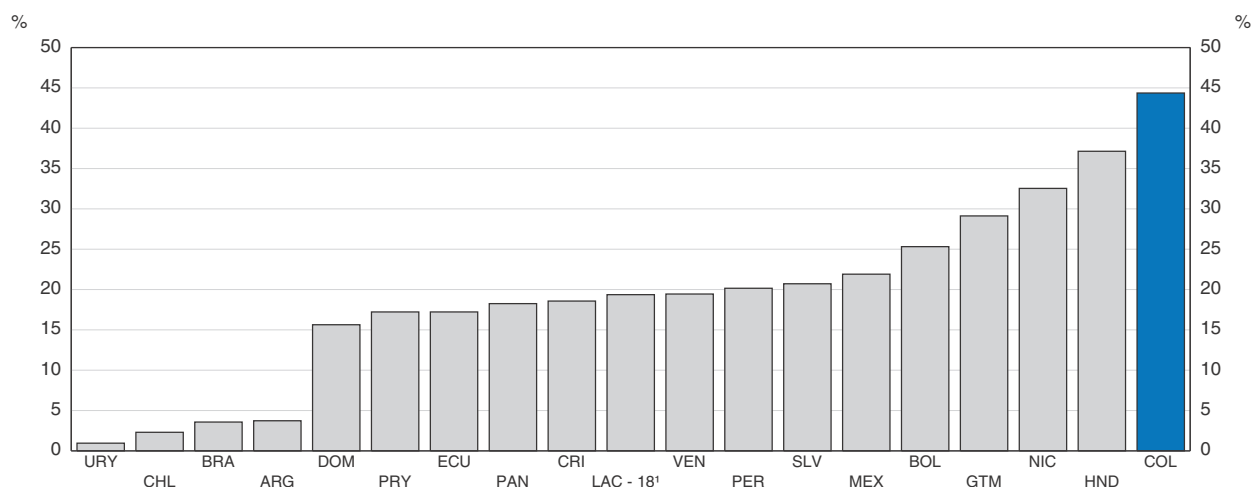
1. L'indicateur pour chaque pays correspond à l'écart par rapport à la moyenne de l'OCDE, divisé par l'écart-type pour la zone de l'OCDE.

Source : HelpAge International (2013).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177023>

L'insécurité de revenu des personnes âgées s'explique par le fait que la plupart des Colombiens n'ont pas de pension de retraite, et la moitié de la population âgée vit en deçà du seuil national de pauvreté extrême. Le système de retraite ne couvre que les quelques travailleurs du secteur formel. En conséquence, moins de 40 % des personnes âgées (pour l'essentiel, les plus aisés) perçoivent une retraite, largement subventionnée par le budget général. Le taux de pauvreté de la population âgée colombienne est le plus élevé des 18 pays d'Amérique latine et des Caraïbes (pays ALC) considérés (graphique 2.2). La faible couverture globale des régimes de retraite se traduit par une progression de la pauvreté qui s'élève à environ 31 % parmi la population d'âge actif et à 42 % chez les 60 ans et plus, à la différence de ce que l'on observe dans de nombreux autres pays d'Amérique latine (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). L'État assure une garantie de revenu aux personnes âgées grâce au dispositif *Colombia Mayor*, mais cette aide est bien en deçà du seuil de pauvreté. Cela provient du niveau des dépenses lui étant consacrées, l'un des plus faibles des pays d'Amérique latine (graphique 2.3). Soucieuses d'améliorer la constitution d'une épargne-vieillesse, les autorités ont mis en place récemment un dispositif d'épargne-retraite individuel baptisé *Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)*, à l'intention des travailleurs du secteur informel à faible revenu. Cependant, jusqu'à présent, les cotisants à ce dispositif sont peu nombreux. L'essentiel de l'aide financière et matérielle aux personnes âgées est assuré par leur famille. Or, le vieillissement démographique et l'évolution des structures familiales pourraient rendre cette aide insuffisante. Réformer les régimes de retraite et les aides en faveur des personnes âgées est aujourd'hui une urgence si l'on veut progresser sur le plan de l'équité, réduire les inégalités de revenu et améliorer le bien-être de la population âgée.

Graphique 2.2. Taux de pauvreté de la population de 65 ans et plus (2010)



1. Le seuil de pauvreté est égal à 2.5 USD/jour en PPA. « LAC-18 » correspond à la moyenne pondérée des 18 pays ALC considérés. Sources : Cotlear (2011), Banque interaméricaine de développement, Base de données HelpAge International.

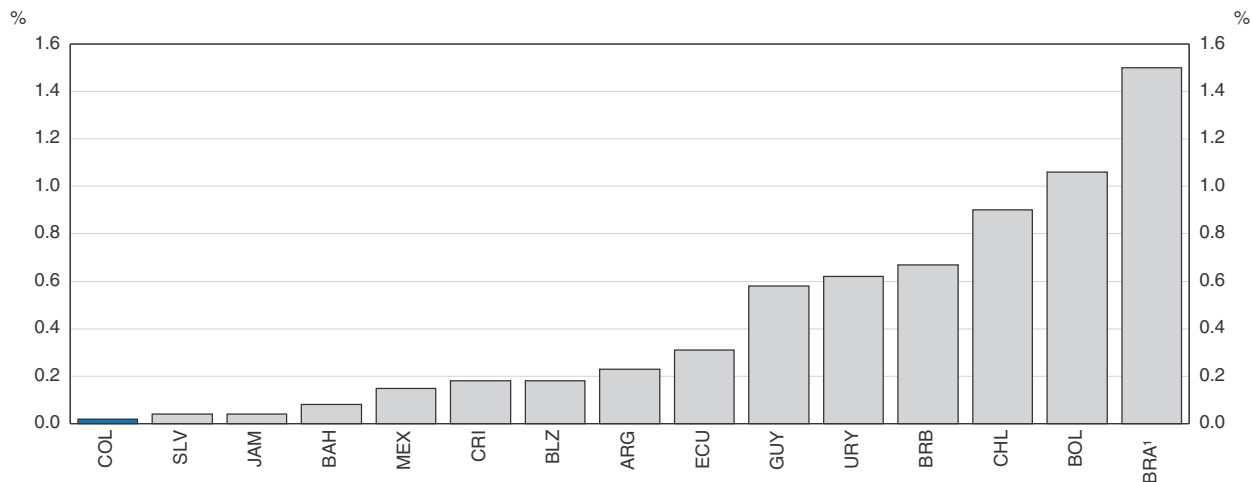
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177222>

Le système de retraite

Vers la fin des années 50, la Colombie a mis sur pied un régime de retraite à prestations définies destiné aux employés de la fonction publique nationale. Puis est intervenue en 1967 la création de l'*Instituto de Seguros Sociales*, dont la vocation était de couvrir les salariés du secteur privé. En 1994, un régime privé à cotisations définies a été

Graphique 2.3. **Dépenses publiques affectées au régime non contributif**

En % du PIB, 2013



1. Ne sont concernées que les régions rurales pour le Brésil.

Sources : Cotlear (2011), Banque interaméricaine de développement, Base de données HelpAge International.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177234>

mis en place. Le système général des retraites de Colombie (GPS) est donc constitué désormais de deux piliers parallèles : un régime public à prestations définies et un régime privé à cotisations définies. Les salariés doivent choisir l'un de ces deux régimes qui ne sont pas complémentaires, mais au contraire se concurrencent (encadré 2.1).

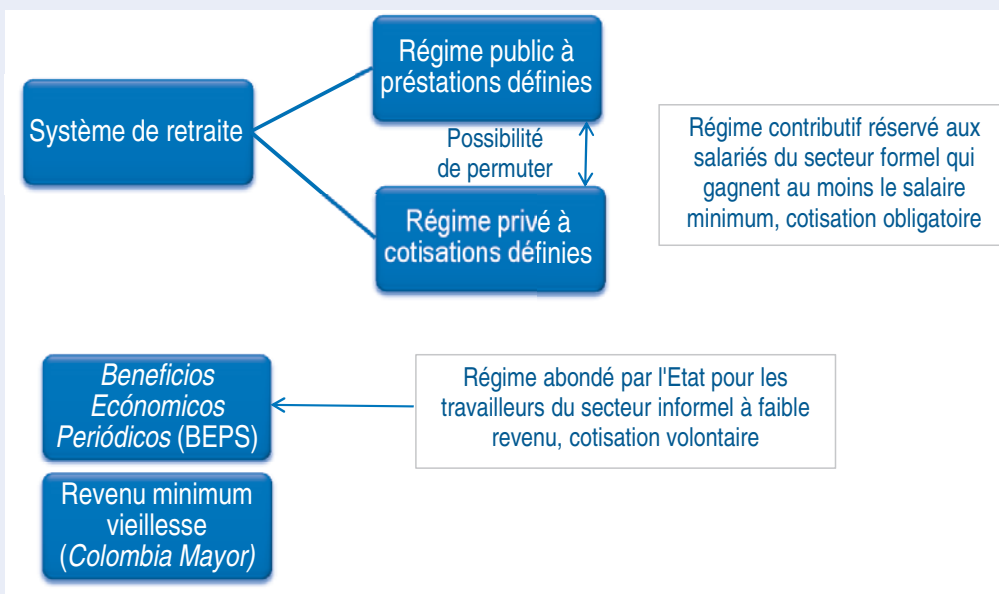
Les nouveaux arrivants sur le marché du travail optent plutôt pour le régime privé à cotisations définies (graphique 2.5) car historiquement (en l'espèce, depuis 1994), les rendements moyens de ce régime ont toujours été supérieurs de 8 points à l'inflation, assurant ainsi des pensions plus généreuses que le régime public à prestations définies. Une autre différence tient au fait que dans le régime public, les salariés qui ne remplissent pas toutes les conditions requises pour percevoir la pension de retraite minimum à la fin de leur carrière touchent le montant cumulé de leurs cotisations, ajusté de l'inflation, alors que dans le régime privé, cet ajustement tient compte de l'inflation et des intérêts. Pour autant, la plupart des actifs remplissant les conditions requises pour percevoir une pension optent pour le régime public à l'approche de leur retraite car il est bien plus généreux. L'affiliation à ces régimes est obligatoire.

Près de 36 % des salariés du secteur formel sont affiliés au régime public et 64 % au régime privé. Plusieurs régimes spéciaux (enseignants, militaires, policiers, salariés des entreprises pétrolières) introduisent un peu plus de complexité dans le système. Actuellement, la majorité des retraités (96 %) perçoivent une pension du régime public à prestations définies (régimes spéciaux compris) étant donné que le régime privé n'est en place que depuis 20 ans. Quel que soit le régime, les salariés cotisent à hauteur de 4 % de leur salaire et les employeurs, 12 %. Les travailleurs indépendants cotisent à raison de 16 % de leur revenu. Il suffit de cotiser pendant 24,5 ans (25 ans à compter de 2015) pour pouvoir toucher une retraite à taux plein, ce qui est peu comparé à la durée de cotisation dans les pays de l'OCDE et les pays ALC (36 ans en moyenne dans l'UE, 30-35 ans en Argentine, au Brésil, en Équateur et en Uruguay et 38 ans environ au Costa Rica).

Encadré 2.1. **Système de retraite et revenu minimum vieillesse**

Le système de retraite repose sur deux piliers distincts : un régime public à prestations définies et un régime privé à cotisations définies. Les actifs doivent choisir entre l'un de ces deux régimes et peuvent en changer tous les cinq ans jusqu'aux dix dernières années précédant l'âge légal de la retraite. En fait, de nombreux actifs ont pu changer de régime ultérieurement grâce à un recours en justice. En conséquence, il existe une concurrence et des doublons entre les deux régimes, et leurs différences de prestations ainsi que leur administration en parallèle est source d'inefficiences (graphique 2.4). Seuls les travailleurs du secteur formel qui gagnent au moins le salaire minimum peuvent cotiser à ces deux régimes, dont les cotisations sont obligatoires.

Graphique 2.4. **Le système de retraite et le revenu minimum vieillesse**

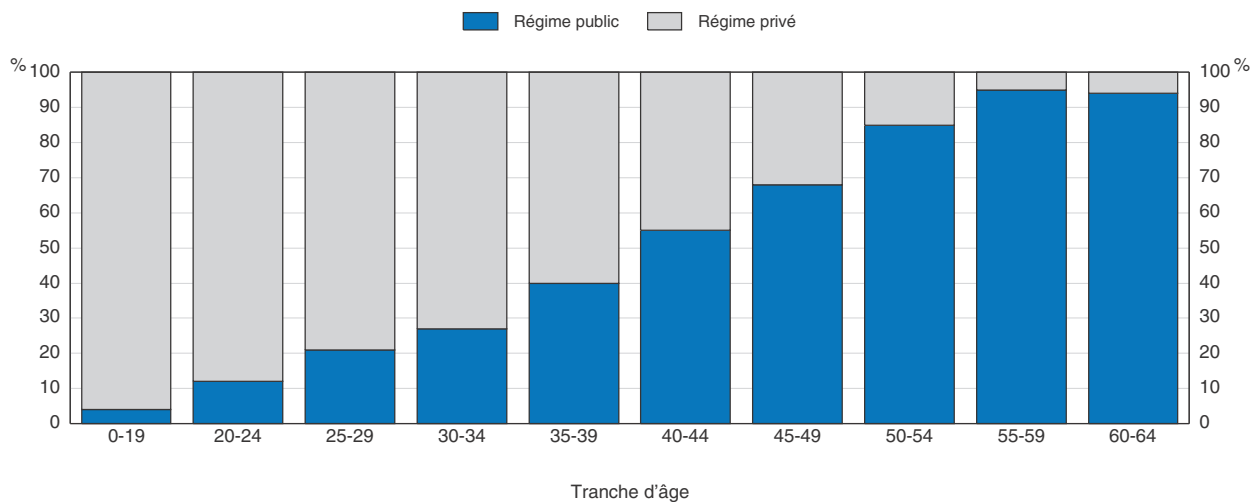


Par ailleurs, les autorités ont mis en place un régime contributif d'épargne-retraite abondé par l'État, baptisé *Beneficios Económicos Periódicos* (BEPS), en faveur des travailleurs du secteur informel à faible revenu. Le BEPS vise les travailleurs percevant un salaire irrégulier du fait de périodes d'activité informelle. Les travailleurs n'ayant pas cotisé suffisamment pour pouvoir prétendre à une pension de retraite peuvent demander à adhérer au BEPS.


Enfin, l'État verse un revenu minimum vieillesse aux personnes ayant passé l'intégralité de leur vie professionnelle dans le secteur informel et qui, en conséquence, n'ont pas droit à une retraite et dont le revenu est très faible.

La Constitution prévoit que la pension de retraite minimum ne peut pas être inférieure au salaire minimum. L'âge de la retraite est de 62 ans pour les hommes, de 57 ans pour les femmes. Seuls les travailleurs du secteur formel qui gagnent au moins le salaire minimum peuvent cotiser à la retraite. Le taux de remplacement dans le régime public à prestations définies s'établit entre 65 % et 80 % du salaire moyen soumis à cotisation pour les faibles revenus, entre 60 % et 75 % pour les revenus moyens et entre 55 % et 70 % pour les hauts

Graphique 2.5. Répartition des cotisants en fonction de l'âge et du régime, 2013



Source : Calculs du ministère des Finances et du Crédit public (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), à partir d'informations transmises par la Direction générale des finances et Colpensiones.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177243>

revenus. Il est égal à 100 % pour les travailleurs au salaire minimum. Les taux bruts de remplacement moyens escomptés dans l'OCDE sont inférieurs: 71 % pour un travailleur gagnant la moitié du salaire moyen, 54 % pour un salaire moyen et 48 % pour 1 fois et demie le salaire moyen. Comme dans la plupart des pays de l'OCDE, les prestations servies sont indexées tous les ans sur l'inflation. Toutefois, la retraite minimum augmente au rythme du salaire minimum, lequel rend compte à la fois de l'inflation et des gains de productivité.

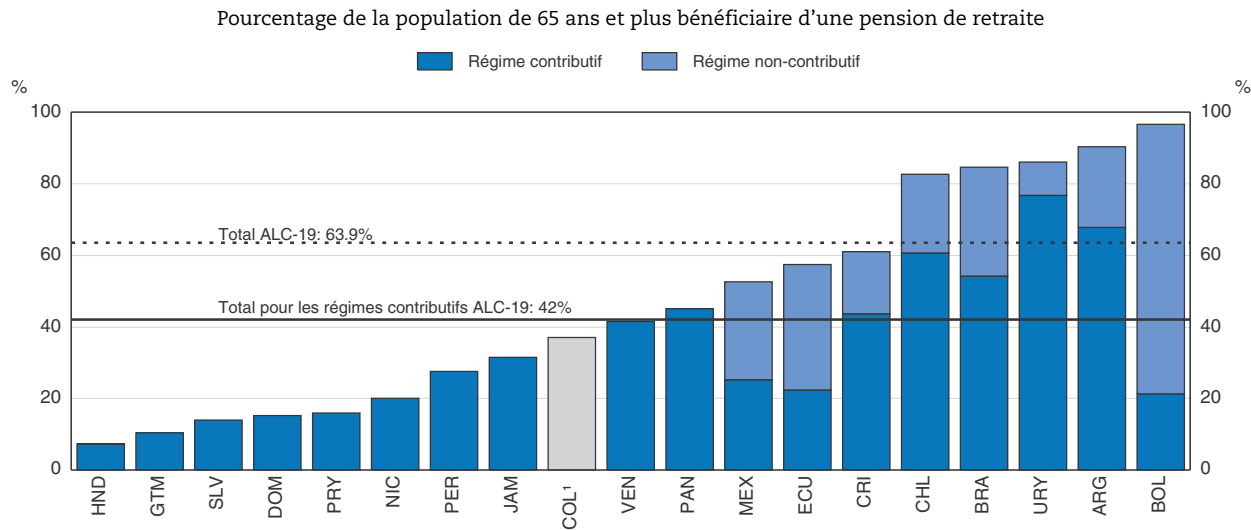
Depuis 2007, Colpensiones est le principal organisme administrateur du régime de retraite à prestations définies. Il existe d'autres caisses qui administrent le régime public : *Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur)* et *Policía Nacional* (toutes deux gérant les retraites des policiers), *Caja de retiro de las Fuerzas Militares* et *Ministerio de Defensa (Cremil)* (militaires), *Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio* (enseignants du secteur public) et *Fondo de Previsión Social del Congreso* (parlementaires). Le régime privé est géré par des fonds de pension.

Le système de retraite doit relever plusieurs défis

La faible couverture du système de retraite est source d'inégalité

En dépit de quelques progrès ces dernières décennies, 37 % seulement des personnes âgées perçoivent une pension, un taux faible comparé à la moyenne de l'OCDE (autour de 90 %) et de nombreux pays d'Amérique latine, de l'ordre de 80 %-90 % en Argentine, au Brésil, au Chili et en Uruguay (graphique 2.6). De même, la Colombie affiche un taux plus faible que certains pays au niveau de développement comparable (graphique 2.7). Il existe une forte corrélation (autour de 80 %) entre le niveau de couverture et le niveau de développement, mesuré par le PIB par habitant (Holzmann et al., 2009). Une fraction des personnes âgées (15 %) relève actuellement de régimes spéciaux (notamment ceux des personnels judiciaires, militaires, policiers, enseignants) auparavant complémentaires au régime public à prestations définies, mais ces régimes ont été supprimés et transférés intégralement au régime public. Les taux de couverture les plus faibles sont observés parmi les groupes vulnérables comme les femmes, les travailleurs à revenu faible à moyen

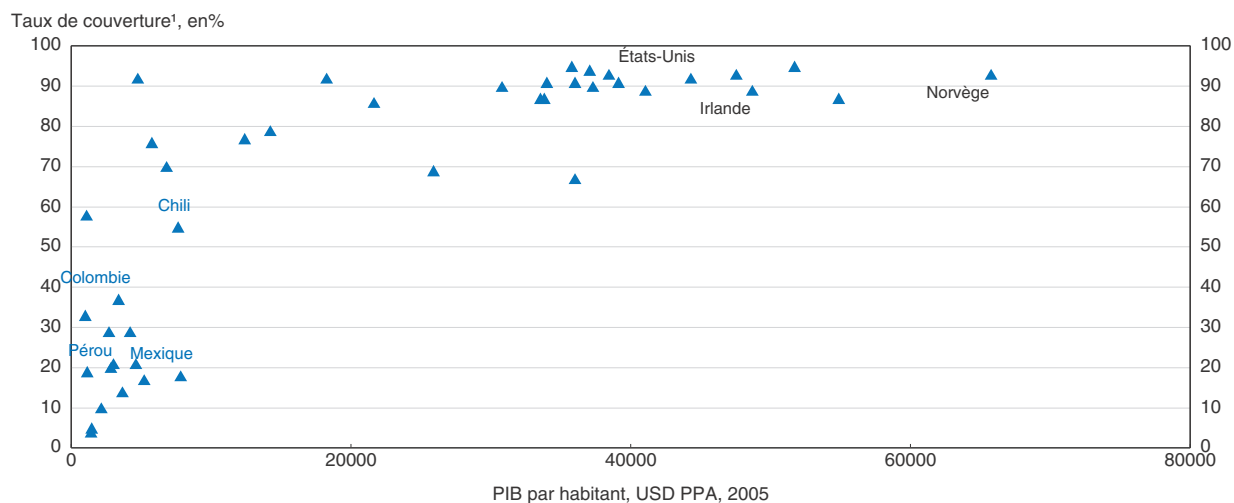
Graphique 2.6. Couverture des régimes de retraite dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes



1. La population concernée par Colombia Mayor n'est pas prise en compte. ALC-19 correspond à la moyenne des 19 pays ALC considérés.
Source : Bosch, Melguizo et Pagés (2013).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177034>

Graphique 2.7. Taux de couverture et PIB par habitant



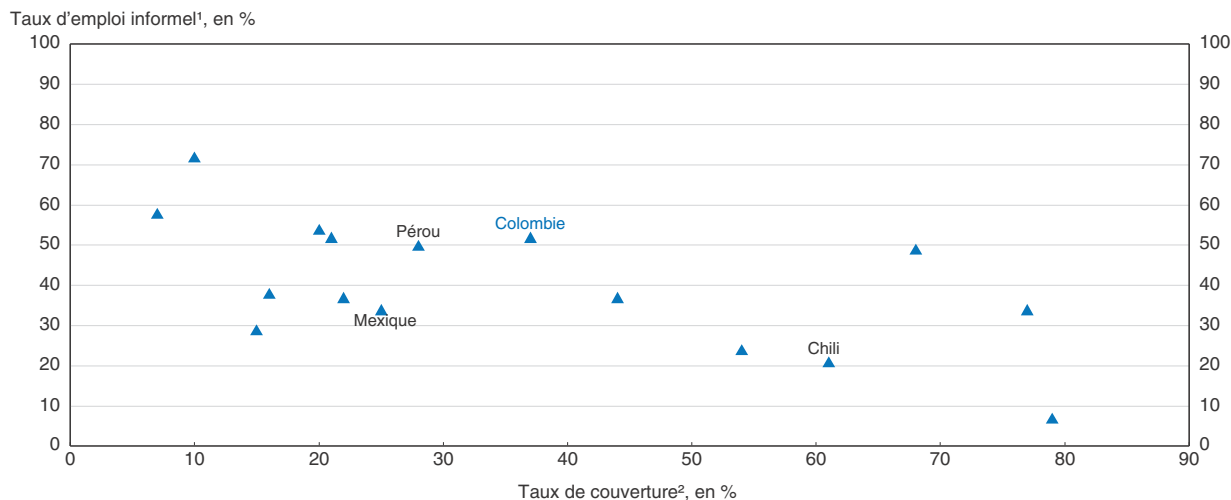
1. Taux global de bénéficiaires parmi la population âgée en pourcentage de la population de 65 ans et plus.

Source : Pallares-Miralles M., C. Romero et E. Whitehouse (2012).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933177251>


salariés de petites entreprises, ou encore les travailleurs indépendants (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). En zones rurales, le taux de couverture n'est que de 10 % car la plupart des actifs ruraux ont un emploi informel, ou gagnent trop peu pour cotiser à la retraite.

Le faible taux de couverture du système de retraite reflète en partie le haut niveau de l'économie informelle. Les travailleurs informels qui, par définition, ne peuvent pas cotiser représentent entre 50 % et 70 % de l'emploi total, selon la définition retenue (graphique 2.8). L'emploi informel a également des répercussions sur les durées de cotisation. Les actifs cotisent ainsi en moyenne une quinzaine d'années seulement (contre

Graphique 2.8. **Emploi informel et couverture des régimes de retraite dans certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes**

1. Travailleurs du secteur informel en pourcentage de la population active totale. Un travailleur relève du secteur informel lorsqu'il travaille dans une entreprise n'employant pas plus de 5 personnes.
2. Bénéficiaires parmi la population âgée en pourcentage de la population de 65 ans et plus.

Source : OIT, Base de données des Indicateurs clés du marché du travail (ICMT).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177269>

les 25 années requises), car la plupart connaissent des périodes d'emploi informel. Il convient toutefois d'établir une distinction entre actifs ruraux et urbains. Si les premiers passent l'intégralité de leur vie professionnelle dans une activité informelle, les seconds alternent entre emploi informel et formel.

L'obligation constitutionnelle interdisant que la pension de retraite minimum soit inférieure au salaire minimum a également des répercussions sur le taux de couverture et le niveau des prestations. Elle est coûteuse car la pension minimum représente 60 % environ du salaire moyen, contre moins de 20 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. De nombreux actifs atteignent l'âge de la retraite sans avoir cotisé suffisamment pour prétendre tout simplement à une retraite car il est difficile de trouver du travail rémunéré au taux, élevé, du salaire minimum [la moitié seulement environ de la population exerçant un emploi gagne plus que le salaire minimum (Ministerio de Trabajo, 2012)]. S'agissant du régime privé à cotisations définies, l'alignement obligatoire des retraites sur le salaire minimum a un effet sur la nature des prestations. En effet, il dissuade les compagnies d'assurance de participer au marché des rentes car il est difficile d'assurer une protection contre les variations imprévisibles du salaire minimum. Il en résulte que bon nombre de retraités se voient contraints d'accepter un versement forfaitaire à la fin de leur carrière, au lieu de percevoir une rente qui les protégerait contre le risque de longévité.

Afin de permettre à un plus grand nombre de personnes d'accéder au régime public à prestations définies, les autorités ont mis en place en 2014 la « retraite familiale » (*Pensión Familiar*). Ce dispositif permet à un couple de cumuler les années de cotisation respectives des deux conjoints pour être admissible au régime. Si la durée cumulée est égale ou supérieure à 1 300 semaines (25 ans), le couple obtiendra une unique pension de retraite. La condition primordiale à remplir pour en bénéficier est de relever de la catégorie socio-économique I, II ou III du *Sisbén*. Le *Sisbén* classe les ménages en six catégories socio-économiques selon leur revenu et leurs conditions de vie, un classement qui sert

ensuite de référence pour apprécier l'admissibilité à des transferts monétaires et des prestations en nature. La mise en place de la « retraite familiale » devrait permettre d'augmenter de 5 % le nombre de bénéficiaires (Montenegro et al., 2013a).

Le BEPS permet d'améliorer la couverture du système de retraite dans le secteur informel

Afin que les travailleurs faiblement rémunérés du secteur informel se constituent plus facilement un revenu vieillesse (une retraite), les autorités ont mis en place un régime contributif, le BEPS. Il s'agit de comptes d'épargne-retraite individuels réservés aux actifs percevant des salaires irréguliers ou inférieurs au salaire minimum, ou encore aux actifs n'ayant pas suffisamment cotisé aux régimes de retraite du secteur formel pour prétendre à une pension. Le BEPS cible surtout les travailleurs connaissant des périodes d'emploi informel au cours de leur vie professionnelle. Le dispositif ayant été mis en place tout récemment, très peu de retraités y ont fait appel encore. L'ambition est de couvrir entre 6 et 7 millions de personnes âgées potentiellement pauvres au cours des vingt prochaines années. Les souscripteurs peuvent cotiser volontairement pendant leur vie active, en particulier lorsqu'ils connaissent des périodes d'emploi informel.

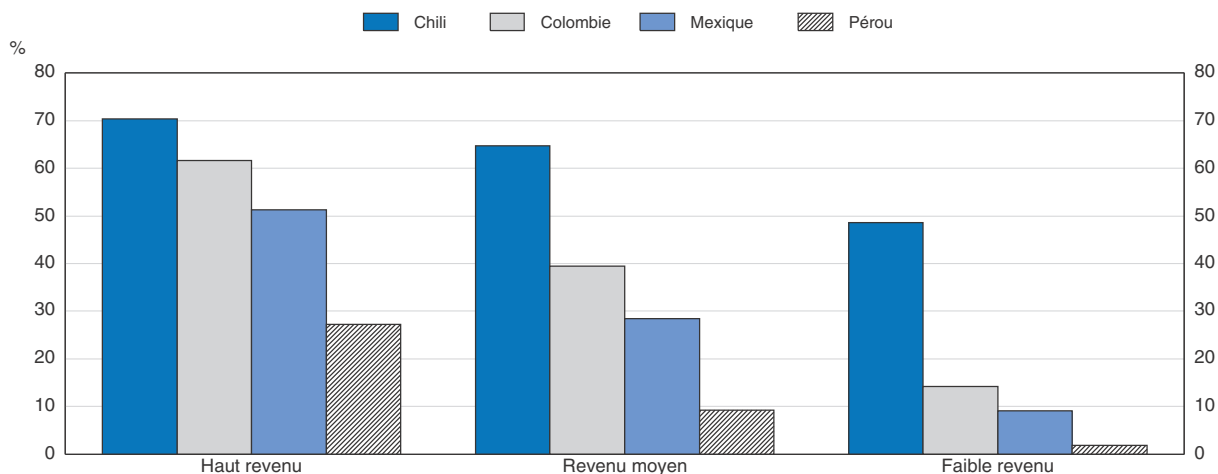
Le BEPS cible spécifiquement les ménages à faible revenu : seuls ceux relevant de l'une des trois plus basses catégories *Sisbén* peuvent y prétendre. La prestation servie à la retraite ne peut pas excéder 85 % du salaire minimum et doit être au moins équivalente au revenu minimum vieillesse (*Colombia Mayor*). Il reste que la couverture du BEPS demeure faible car de nombreux travailleurs faiblement rémunérés peuvent trouver difficile d'épargner en vue d'un revenu futur à quelques décennies d'échéance. Au moment de la retraite, l'État complète les cotisations individuelles par un abondement égal à 20 % de l'épargne constituée par le travailleur. Si le dispositif fait peser une pression budgétaire sur l'avenir, l'absence d'abondement de l'État pendant la vie active peut nuire au taux de participation au dispositif, les travailleurs n'en percevant pas directement l'effet incitatif. Aussi serait-il indiqué de mettre en place des programmes d'éducation et d'information financières à l'intention de groupes vulnérables spécifiquement ciblés pour mieux les sensibiliser au dispositif et les inciter à y adhérer. Pour les personnes connaissant des périodes d'emploi informel dans leur vie professionnelle, il pourrait être utile d'envisager d'associer le BEPS à une quelconque mesure de « contrainte douce » ou d'adhésion automatique pour augmenter le nombre de cotisants.

L'épargne volontaire dans le cadre du BEPS pourrait également multiplier le nombre de cotisants

La couverture des retraites pourrait être également améliorée par l'épargne volontaire, en particulier parmi les ménages qui n'épargnent pas aujourd'hui mais seraient en capacité de le faire. L'emploi informel concerne aussi la classe moyenne, qui compte plus de travailleurs en emploi informel qu'en emploi formel (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). La classe moyenne est définie comme constituée des individus vivant dans des ménages dont le revenu du travail par tête équivalent-adulte est compris entre 50 % et 150 % du revenu médian dans le pays. En Colombie, elle représente 50 % des actifs urbains, dont 39 % seulement cotisent pour leur retraite. La plupart des travailleurs de la classe moyenne urbaine déclarent des revenus nettement (trois fois) supérieurs aux seuils de pauvreté nationaux, ce qui donne à penser qu'ils disposent d'une certaine capacité d'épargne (graphique 2.9). Toutefois, le montant moyen des rémunérations déclarées est


Graphique 2.9. **Actifs cotisant pour la retraite en fonction du niveau de revenu**

En pourcentage de la population active totale – de 14 à 64 ans



Note : Taux correspondant aux affiliés percevant un salaire pour le Mexique et aux cotisants pour le Chili, la Colombie et le Pérou.

Sources : Carranza et al., (2012) ; Daude de Laiglesia et Melguizo (2014), calculs à partir d'enquêtes sur les ménages.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177272>

proche du salaire minimum légal en deçà duquel il n'est pas possible de cotiser pour la retraite. Il existe donc une réserve potentiellement importante d'individus pouvant épargner en vue de se constituer une retraite entre le BEPS et le régime obligatoire.

De nombreux ménages font désormais partie de la classe moyenne, la croissance des salaires et de l'emploi et les transferts monétaires conditionnels et autres prestations sociales ayant fait reculer la pauvreté. Néanmoins, bon nombre de ménages récemment sortis de la pauvreté et entrés dans la classe moyenne dite émergente seraient exposés à un risque non négligeable de retomber dans la pauvreté s'ils étaient frappés par la maladie, le handicap ou la perte d'emploi (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). Ces actifs pourraient donc connaître des périodes d'emploi informel pendant leur vie professionnelle et ainsi, ne pas remplir les conditions requises pour toucher une retraite à taux plein.

De nombreux pays d'Amérique latine incitent à l'épargne volontaire grâce à un dispositif d'abondement. Ces incitations majorent la rentabilité financière de l'épargne-retraite en : i) réduisant le montant des cotisations donnant accès à un même niveau de prestations de retraite (notamment par des réductions progressives ou ciblées de cotisations sociales), ou ii) en majorant le niveau des prestations servies pour un même montant de cotisations (grâce à un abondement *ex post*) (Daude, de Laiglesia et Melguizo, 2014). Il importe que les incitations à cotiser à ces dispositifs soient d'un montant inférieur aux incitations à cotiser au régime obligatoire.

L'abondement peut inciter les ménages à faible revenu du secteur informel à se constituer une pension de vieillesse plus fortement que les mesures plus classiques d'adhésion obligatoire et de traitement fiscal préférentiel. Par définition, les travailleurs informels ne bénéficient pas d'incitations fiscales. En principe, un abondement peut être assuré pour les régimes publics de retraite, les comptes d'épargne individuels ou encore, par les organismes à l'origine des plans d'épargne professionnels privés (Hinz et al., 2013). Dans tous ces dispositifs, l'abondement a pour finalité commune d'augmenter le nombre de cotisants et le niveau d'épargne. L'abondement direct constitue une proposition

facilement compréhensible et d'intérêt immédiat pour tout adhérent potentiel au dispositif. La capitalisation des cotisations cumulées et de leur produit auprès d'institutions financières, comme pour le BEPS, est gage de crédibilité, de transférabilité et de rendements appropriés.

Il serait ainsi possible d'augmenter la couverture du système de retraite en permettant aux travailleurs du secteur informel (dont relèvent la majorité des travailleurs indépendants et la classe moyenne) qui gagnent moins que le revenu minimum d'adhérer au BEPS. Cette adhésion permettrait de mieux lier entre elles rémunérations, cotisations et prestations. Cela supposerait d'élargir l'admissibilité au BEPS aux travailleurs à revenu moyen du secteur informel, en l'espèce à la classe moyenne évoquée plus haut. En outre, le BEPS devrait être élargi à d'autres catégories *Sisbén*. En effet, de nombreux ménages ne perçoivent pas le salaire minimum, mais sont classés au-dessus des catégories 1 à 3. Ces ménages devraient être admis à adhérer au BEPS. Pour l'instant, le coût budgétaire annuel du dispositif n'est que de 0.1 % du PIB.

Il faudra réformer le marché du travail pour développer la couverture du système de retraite

L'un des problèmes particuliers du système de retraite tient au fait que de nombreux actifs entrent sur le marché du travail formel et en ressortent plusieurs fois au cours de leur carrière. Il en résulte un faible niveau de densité de cotisation et par conséquent, une accumulation insuffisante de l'épargne pour se constituer une pension appropriée à la retraite. Sur les 19 millions d'affiliés actuels à un régime de retraite, 5.5 millions n'ont pas cotisé au cours des six derniers mois, auxquels s'ajoutent 1.4 million d'affiliés qui n'ont pas non plus cotisé au cours du dernier mois. Une enquête montre que 25 % des actifs employés dans le secteur formel aujourd'hui en seront sortis dans moins d'un an : quelque 6 % d'entre eux seront inactifs, 7 % au chômage, 4 % exerceront une activité indépendante et 9 % seront salariés informels (Goñi, 2013). Ces chiffres peuvent sous-estimer les mouvements de main-d'œuvre car ils ne prennent pas en compte ceux qui interviennent en l'espace de moins d'un an. Qui plus est, ils peuvent être faussés car ils font appel à des données transversales et ne suivent donc pas les travailleurs dans le temps. Ils n'en montrent pas moins l'étendue du problème. Une meilleure couverture passerait donc soit par des réformes du marché du travail qui créent plus d'emplois formels, soit par une modification du système pour cotiser davantage pendant les périodes d'emploi informel. L'une des contraintes majeures tient à l'obligation de percevoir le salaire minimum pour avoir le droit de cotiser et au fait qu'environ la moitié de la main-d'œuvre gagne moins que cela.

Aussi la réforme du salaire minimum devient-elle la clé d'une réforme à la fois des retraites et du marché du travail. Le problème se pose de façon plus aiguë dans les régions pauvres de Colombie. Le salaire minimum en soi n'est pas le problème, mais plutôt le fait qu'il a été relevé ces dernières années pour tenir compte de l'inflation et des gains de productivité du secteur formel, ce qui explique son niveau élevé par rapport au salaire moyen et l'éviction de nombreux travailleurs du secteur formel. Le salaire minimum ne devrait donc être indexé que sur l'inflation et si possible, modulé en fonction de l'âge.

L'importance des coûts de main-d'œuvre non salariaux est un autre facteur contribuant au maintien des travailleurs dans le secteur informel. Une hausse de 10 % des prélèvements sur les salaires dans les années 90 a eu ainsi pour conséquence de réduire l'emploi formel de 4 % à 5 % (Kugler et Kugler, 2008). Dans d'autres pays, l'expérience a montré que l'abaissement des cotisations de sécurité sociale et des autres coûts de main-d'œuvre non salariaux peut

aider à élargir la base des cotisants, par exemple en y intégrant les travailleurs indépendants (le Chili et le Brésil, avec le programme MEI de déclaration des micro-entrepreneurs individuels, en sont deux illustrations), les jeunes, les PME (programme SIMPLES au Brésil) (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). Il faut aller plus loin encore pour réduire les coûts de main-d'œuvre non salariaux. Une solution consisterait à supprimer la cotisation de 4 % prélevée sur les salaires pour financer le système des *Cajas de Compensación Familiar* (CCF), entités privées à but non lucratif qui proposent des prestations familiales, une assurance-chômage ainsi que des activités à vocation commerciale et de loisirs. Il conviendrait que les cotisations à ces dernières activités soient facultatives. Cet abaissement des cotisations stimulerait la création d'emplois et augmenterait le nombre de cotisants au système.

L'élévation du niveau d'instruction devrait également permettre d'accroître l'emploi formel et par conséquent, d'améliorer la couverture du système de retraite. Les résultats de la dernière enquête PISA montrent quelques améliorations mais globalement, les scores de la Colombie demeurent faibles en comparaison d'autres pays de l'OCDE. Il conviendrait d'améliorer encore les taux d'inscription dans l'enseignement préscolaire et supérieur, en particulier en ciblant les étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Il conviendrait aussi d'améliorer la qualité de l'enseignement (OCDE, 2013a). Enfin, il faudrait que les qualifications délivrées dans l'enseignement supérieur correspondent aux besoins du marché du travail, ce qui est rarement le cas.

Une autre solution serait à court terme d'assouplir l'obligation de verser des pensions d'un montant au moins égal au salaire minimum, mais il faudrait en passer par une réforme, délicate, de la Constitution. Une autre possibilité serait d'accorder une pension de retraite à taux partiel aux actifs qui atteignent l'âge de la retraite sans avoir le nombre d'années de cotisation requis. Cette pension serait égale à la pension minimum, corrigée pour tenir compte de la différence entre la durée de cotisation effective et les 25 années de cotisation obligatoires. Ensuite, si les retraités estimaient leur revenu trop faible, ils auraient la possibilité de racheter des semaines de cotisations pendant les premières années de leur retraite. Concrètement, cela signifierait qu'ils continueraient de cotiser pour la retraite alors qu'ils seraient retraités. Une fois qu'ils auraient atteint les 25 années de cotisation obligatoires, ils percevraient la pension minimum à taux plein (qui serait alors égale au salaire minimum).

Le régime public à prestations définies soulève également des problèmes d'équité et de viabilité à long terme

Colpensiones est le principal administrateur du régime public à prestations définies depuis 1992 et gère 48 % environ du total des pensions de ce régime. Les prestations servies par *Colpensiones* sont financées selon le principe de répartition en vertu duquel l'État comble le déficit de financement lorsque les cotisations sont inférieures aux pensions versées, comme c'est le cas depuis 2004. En 2013, le nombre de pensions servies s'établissait à 2.3 millions et les dépenses publiques à plus de 35 000 milliards COP, soit 5 % environ du PIB.

Un système généreux et inégal

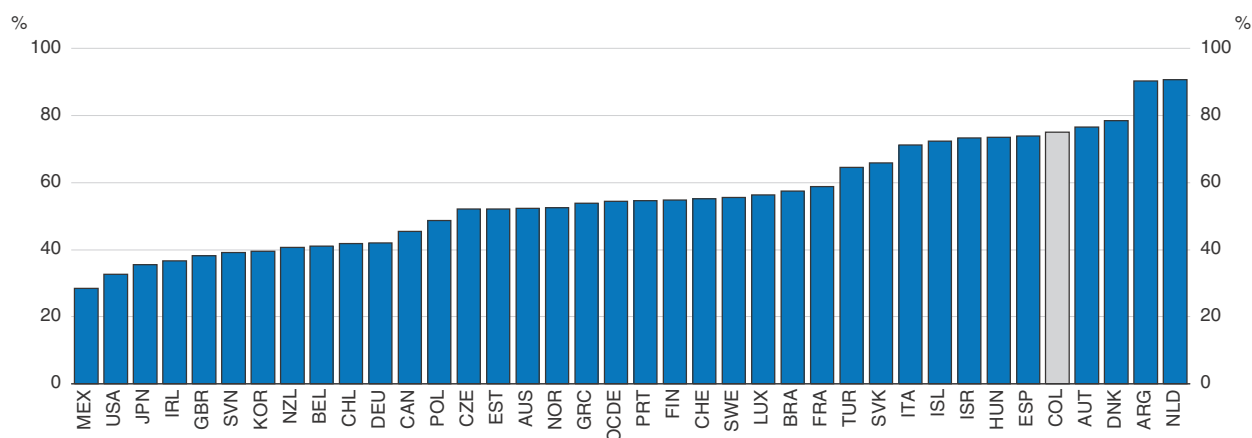
Le régime public à prestations définies soulève de sérieux problèmes d'équité en aggravant les inégalités puisqu'il bénéficie principalement aux travailleurs à haut revenu du secteur formel. En effet, plus de 80 % des pensions profitent au quintile de revenu le plus élevé tandis que les deux derniers quintiles en perçoivent moins de 2 % (Santa María et al., 2010). Il est à noter que le salaire de référence est calculé sur la base des

rémunérations des dix dernières années, ce qui avantage les individus dont le salaire a progressé le plus rapidement (Montenegro et al., 2013b). Il s'agit aussi le plus souvent des individus les plus diplômés et à plus haut revenu (OCDE, 2013a). Par contre, les pensions sont calculées sur la base des rémunérations tout au long de la vie dans 21 pays de l'OCDE, ou sur celles des 25-35 dernières années dans certains autres pays (OCDE, 2013b).

La Colombie devrait envisager d'accroître le nombre d'années retenu pour calculer le salaire de référence. Cette disposition permettrait aux individus ayant connu des périodes d'emploi informel à la fin de leur carrière, notamment les moins diplômés, de bénéficier d'une pension plus confortable. On estime que les subventions aux plus hauts revenus pourraient être largement revues à la baisse en retenant 40 années de rémunérations pour calculer le salaire de référence (Montenegro et al., 2013b). Cet ajustement ne serait néanmoins pas suffisant pour éliminer toutes les subventions aux hauts revenus, en particulier en faveur des femmes du décile de revenu supérieur. Un relèvement de l'âge de la retraite jusqu'à 65 ans pour les hommes comme pour les femmes permettrait d'éliminer presque intégralement toutes les subventions aux titulaires de hauts revenus (Montenegro et al., 2013b). Le système en deviendrait plus équitable, les subventions publiques bénéficiant essentiellement aux bas revenus (et notamment aux femmes des 1^{er} au 5^e déciles de revenu).


La générosité du régime public à prestations définies pour les quelques privilégiés titulaires d'une pension rend également coûteux tout élargissement de ses critères d'admissibilité. Le taux de remplacement est élevé par rapport aux pays de l'OCDE (graphique 2.10), et spécialement pour les actifs au salaire minimum puisqu'il atteint 100 %. Un abaissement du taux de remplacement brut pour ramener celui-ci de plus de 70 % (taux correspondant aux titulaires du revenu médian, OCDE, 2014) à 37 % environ (voire légèrement au-dessus puisque ce taux est calculé d'après un taux d'intérêt de 3.5 % qui peut être considéré comme une hypothèse basse), soit le taux assuré par le régime privé à cotisations définies, permettrait d'éviter les phénomènes d'arbitrage entre régimes et de réduire les subventions aux ménage riches (OCDE/BID/BM, 2014).

Graphique 2.10. Taux de remplacement brut en 2013¹



1. Taux de remplacement brut prévisible pour un homme rémunéré au salaire moyen. Pour la Colombie, ce taux correspond au haut de la fourchette du taux de remplacement attendu par le régime public de retraite pour un revenu intermédiaire.

Sources : Autorités nationales et OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177046>

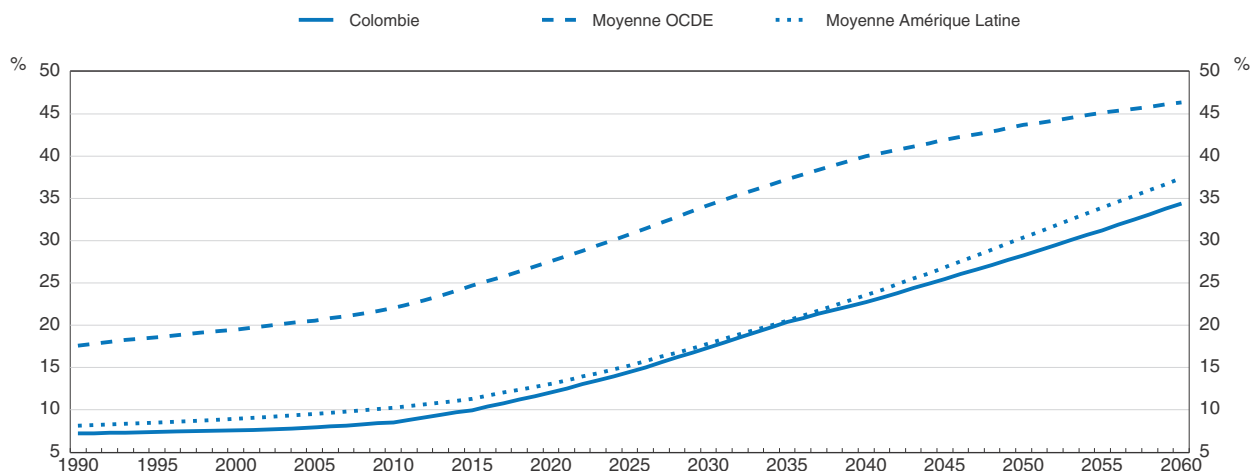
La générosité du traitement fiscal aboutit également à des inégalités. Les cotisations sont déductibles de l'assiette de l'impôt sur le revenu, les intérêts des plans de retraite ne sont pas imposables et les prestations sont largement exonérées. Ces dispositions plus que généreuses s'ajoutent aux difficultés de recouvrement de l'impôt auxquelles est confrontée l'administration fiscale colombienne et qui doivent être abordées dans le contexte d'une réforme fiscale plus globale (voir chapitre 1). La fiscalité personnelle joue un grand rôle dans le soutien aux personnes âgées dans les pays de l'OCDE. Ainsi, le taux d'imposition moyen des revenus de retraite y est généralement inférieur à celui des revenus d'activité. En outre, la plupart des régimes fiscaux accordent un traitement préférentiel aux revenus de retraite ou aux retraités, en octroyant des abattements supplémentaires ou des crédits d'impôt aux personnes âgées (OCDE, 2013b). La Colombie devrait envisager d'imposer les prestations de retraite selon un barème progressif comme dans la plupart des pays de l'OCDE (voir chapitre 1).

La pérennité du système de retraite n'est pas garantie


La viabilité à long terme du système pourrait également être menacée. Le taux de dépendance progressera de 10 % aujourd'hui à 35 % environ en 2060, soit une évolution à peu près comparable à la moyenne de l'Amérique latine (graphique 2.11). La situation est pire lorsque l'on examine le taux de dépendance économique, lequel établit un rapport entre la population des plus de 65 ans et la population totale occupée (c'est-à-dire la population cotisant potentiellement à la retraite, incluant de ce fait les travailleurs du secteur informel). Conséquence du vieillissement démographique, le pilier non contributif du régime va également croître de manière importante et pèsera sur les finances publiques. Selon des projections récentes, le pic des dépenses de retraite dans le budget national se situera entre 2014 et 2018. Les engagements actuels au titre des retraites sont estimés à environ 129 % du PIB en valeur actualisée nette (VAN) pour les 50 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013). Il s'agit d'un chiffre relativement modeste en regard de l'OCDE et des pays émergents, mais tout de même conséquent au vu de la faible couverture du système de retraite.

Graphique 2.11. Taux de dépendance

Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population de 15-64 ans



Source : Base de données des projections de population de l'Organisation des Nations Unies.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177057>

La modification des paramètres actuels du système, très généreux, permettrait de générer quelques économies de taille. Des modèles montrent que l'abaissement du taux de remplacement du régime public pour le rapprocher de celui du régime privé, ou l'augmentation de 10 à 20 du nombre d'années de cotisation, ou encore le relèvement de 5 ans de l'âge de la retraite pour les hommes et pour les femmes, aurait respectivement pour effet de ramener la VAN des engagements au titre des retraites de 129 % à 120 %, 126 % et 122 % du PIB. Globalement, si l'on agissait sur ces trois paramètres, la diminution globale serait très appréciable et atteindrait presque 20 points de PIB pour se situer à moins de 110 %. Ces modifications aideraient à financer l'extension du dispositif d'épargne-retraite BEPS et du minimum vieillesse (*Colombia Mayor*), dont les engagements sont estimés à quelque 8.5 % du PIB en valeur actualisée nette pour les 40 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013).

Des projections du FMI donnent également à penser que la modification des paramètres du système pourrait conduire à une diminution substantielle de la VAN des engagements au titre des retraites, estimés à 106 % du PIB entre 2012 et 2050. Ainsi, une simulation effectuée sur la combinaison de plusieurs modifications – abaissement du taux de remplacement du régime public ; accroissement du nombre d'années retenu pour le calcul du salaire de référence (de 10 à 20 ans) ; égalisation de l'âge légal de la retraite des hommes et des femmes et son rattachement à l'évolution de l'espérance de vie ; suppression du 13^e mois ; diminution de 20 % des retraites des militaires ; imposition d'un prélèvement supplémentaire de 10 % au titre de la solidarité sur les pensions d'un montant supérieur à 5 fois le salaire minimum – aboutit à une diminution de 23 points de PIB des engagements au titre des retraites en valeur actualisée nette.

Un nouveau report de l'âge de la retraite devrait également être envisagé à moyen terme. L'âge légal, de 62 ans pour les hommes et de 57 ans pour les femmes, est jeune en comparaison de la moyenne des pays de l'OCDE (65 et 63.5 ans respectivement). L'espérance de vie à la naissance augmente de trois ans par décennie depuis 1960, soit un peu plus rapidement que la moyenne de l'OCDE. Elle s'établit désormais à 78 ans pour les femmes et 70 ans pour les hommes en Colombie, alors qu'elle est en moyenne de 83 ans pour les femmes et 77 ans pour les hommes dans l'OCDE. Des projections du FMI montrent que l'espérance de vie à l'âge de la retraite progressera en Colombie de 2.6 ans pour les hommes et 3.3 ans pour les femmes d'ici à 2050 (tableau 2.1). La proportion des 80 ans et plus dans la population totale passera de 1 % actuellement à plus de 6 % en 2060.

L'âge légal de la retraite vient d'être repoussé de deux ans cette année, de sorte qu'il pourrait être politiquement délicat de le repousser à nouveau. Il n'empêche que dans un premier temps, une égalisation de l'âge de la retraite des hommes et des femmes permettrait que ces dernières aient une meilleure couverture retraite grâce à des durées de cotisation plus longues et de meilleures chances de remplir les conditions d'admissibilité, tout en apportant une réponse partielle à la question de la viabilité à long terme du système. À plus long terme, il faudra que la Colombie, comme la plupart des pays de l'OCDE, évolue graduellement vers un régime qui lie, jusqu'à un certain degré, l'âge de la retraite et l'espérance de vie pour en améliorer la viabilité à long terme. L'expérience de nombreux pays de l'OCDE pourrait être utile à la Colombie pour mettre en œuvre cette réforme.

Tableau 2.1. **Âge légal de la retraite et espérance de vie à la retraite**
2010-50

	Âge légal de la retraite		Espérance de vie à l'âge de la retraite en 2010		Espérance de vie à l'âge de la retraite en 2050		Allongement de l'espérance de vie à l'âge de la retraite entre 2010 et 2050	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Argentine	65	60	15	19	18	22	3.0	3.3
Bolivie	58	58	19	21	24	26	4.7	5.3
Brésil	65	60	17	19	19	22	2.9	3.0
Chili	65	60	17	20	19	23	2.5	2.8
Colombie	62	57	19	25	21	28	2.6	3.3
Costa Rica	65	65	18	20	20	23	2.5	3.0
République dominicaine	60	60	21	23	23	26	2.4	2.6
Équateur	60	60	21	23	24	26	2.7	2.9
Le Salvador	60	55	20	23	23	26	3.0	3.3
Guatemala	60	60	19	22	22	25	2.9	3.4
Honduras	65	60	16	18	18	21	2.3	2.9
Mexique	65	65	17	19	19	22	2.6	3.1
Nicaragua	60	60	20	23	23	26	3.2	3.4
Panama	62	57	19	26	22	29	2.5	3.3
Paraguay	60	60	19	21	22	24	2.4	2.7
Pérou	65	65	62	18	18	21	2.5	3.1
Uruguay	60	60	19	23	22	27	3.5	3.3
Venezuela	60	55	17	19	21	28	3.7	8.7
Moyenne	62	60	18	21	21	25	2.9	3.5

Source : Calculs du FMI.

Le régime privé à cotisations définies hésite à servir des rentes et augmente ainsi les risques de longévité et financiers

Le régime privé à cotisations définies verse trois types de prestations à ses adhérents : i) des pensions d'invalidité ; ii) des pensions de réversion, et iii) des pensions de retraite. Le marché, très concentré, ne compte que quatre fonds seulement : *Protección*, *Porvenir*, *Colfondos* et *Skandia*. La part de marché des deux premiers fonds, mesurée à leur nombre d'adhérents ou leur portefeuille d'actifs en gestion, est de plus de 80 %. Ils sont la propriété des principaux conglomérats économiques du pays. Ce niveau de concentration est tout à fait courant dans les pays d'Amérique latine (comme le Chili, le Costa Rica ou le Pérou) et peut générer des coûts et frais de gestion importants. Comparativement à d'autres pays d'Amérique latine, leurs coûts de fonctionnement sont plus élevés en Colombie. Toutefois, la taille plus modeste du marché peut faciliter la surveillance des opérateurs, sous réserve que soit garantie l'indépendance de l'autorité de surveillance.

Depuis leur création, les fonds de pension privés jouent un rôle de plus en plus important dans le système financier, un rôle qui a été vital pour stimuler le développement des marchés financiers locaux. Depuis le milieu des années 90, ces fonds participent activement au marché de la dette publique et, de par la valeur des actifs inscrits à leur bilan, ils détiennent désormais de grands portefeuilles d'investissement dans des titres d'État. Sur le plan macroéconomique, les administrateurs de fonds de pension (AFP) jouent un rôle décisif dans la constitution et la répartition de l'épargne. Cette épargne privée est centralisée et acheminée, via les AFP, jusqu'à des sociétés de gestion et utilisée pour financer des projets d'investissement publics ou privés. À court terme, les fonds de pension vont devenir des

acteurs importants du développement de vastes programmes d'infrastructures en Colombie. Ils figureront au nombre des investisseurs qui financeront des programmes de construction de routes ou d'aéroports, par exemple, en partenariat avec l'agence publique chargée des infrastructures, dans le cadre de partenariats public-privé.

Les souscripteurs peuvent choisir entre différents portefeuilles pour constituer leur épargne-retraite. Les *multifondos* sont composés de trois portefeuilles dont le régime d'investissement diffère en fonction de l'âge de l'adhérent et de ses préférences en matière de risque – les fonds sont ainsi classés en fonds à bas risque, modérés et à haut risque :

- Fonds à bas risque : pour les adhérents préférant les placements moins risqués. La priorité d'un fonds à bas risque est de préserver le capital du compte individuel, sa cible est constituée des adhérents proches de percevoir leurs prestations de retraite et préférant des taux d'intérêt plus faibles à la crainte d'éventuelles pertes sur investissement.
- Fonds modérés : pour les adhérents à profil de risque modéré. En principe, les adhérents doivent être disposés à accepter d'éventuelles pertes sur investissement en raison de l'exposition au risque du fonds et recherchent une rentabilité à long terme supérieure à celle d'un fonds à bas risque.
- Fonds à haut risque: pour les adhérents préférant les placements plus risqués. Ces adhérents sont encore très loin de percevoir leurs prestations de retraite et sont disposés à accepter une plus forte volatilité du portefeuille, pouvant entraîner des pertes sur investissement importantes du fait de l'exposition au risque du fonds, ils recherchent une rentabilité à long terme supérieure à celle d'un fonds modéré.

L'adhérent à un fonds de pension doit choisir l'un de ces fonds à partir des informations lui ayant été transmises par la société de gestion du fonds. En tout état de cause, il appartient à ce dernier de réaliser et de diriger les placements conformément au régime de risque choisi par l'adhérent. Ces dispositions ont pour but de réaliser le meilleur taux de rentabilité à l'issue de la durée de capitalisation.

Les prestations de retraite sont calculées sur le montant capitalisé sur le compte individuel de l'adhérent. En conséquence, elles dépendent à la fois du salaire du travailleur et du produit de l'épargne. Le taux de remplacement brut varie dans une fourchette approximative de 34 % à 107 % – ce dernier taux correspondant à celui des titulaires du salaire minimum. Ces chiffres ne rendent pas compte de l'évolution réelle des salaires des cotisants ni des frais de gestion supplémentaires des compagnies d'assurance. L'évolution des salaires dans la réalité peut suivre la forme d'une parabole pour ce qui est des revenus faibles à moyens, tandis qu'elle suit une courbe ascendante continue pour les hauts revenus. Il est donc possible que le taux de remplacement soit surestimé pour les hauts revenus et sous-estimé pour les revenus moyens.

De nombreux titulaires de pensions du régime privé ont, inclus dans leur compte, un titre de reconnaissance (*Título pensional*). Il s'agit d'une mesure transitoire appliquée après la réforme de 1993. Ces titres correspondent à une garantie des pensions que les employeurs versaient directement à leurs salariés avant la réforme de 1993. Les droits ainsi acquis sont inclus dans le compte d'épargne-retraite individuel du salarié. Ils correspondent à des années de cotisation et majorent de ce fait le taux de remplacement. Très souvent, ces titres confèrent aux salariés un taux de remplacement supérieur à ce que les cotisants actuels sont en droit d'espérer. Parfois, les taux de remplacement dont bénéficient les adhérents qui ont pu inclure ces titres de reconnaissance sont même supérieurs à ceux du régime public.

S'agissant des prestations, les adhérents ont le choix entre sept options différentes (encadré 2.2). Tout adhérent peut se retirer à tout moment du fonds de pension si le solde de son compte d'épargne est suffisant pour financer une prestation mensuelle égale à plus de 110 % du salaire mensuel minimum national. Les adhérents âgés de 62 ans (hommes) et de 57 ans (femmes), qui ont cotisé pendant au moins 1 150 semaines mais dont le solde du compte d'épargne est insuffisant pour financer une prestation mensuelle au moins égale au salaire mensuel minimum, peuvent prétendre à la pension minimum servie par le Fonds de solidarité. Cette prestation est financée par une cotisation de 1.5 % prélevée sur le taux de cotisation total de 16 %. Les adhérents âgés de 62 ans (hommes) et de 57 ans (femmes), qui n'ont pas cotisé jusqu'à 1 150 semaines et dont le solde du compte d'épargne est insuffisant pour financer une prestation mensuelle au moins égale au salaire mensuel minimum, peuvent demander le remboursement du solde de leur compte d'épargne.

Encadré 2.2. **Les différentes options de prestations du régime privé à cotisations définies**

- Rente viagère : l'adhérent transfère l'épargne capitalisée sur son compte individuel auprès d'une compagnie d'assurance-vie de son choix pour acquérir une rente mensuelle au moins égale à la prestation minimum. Une fois opéré, ce choix est irrévocable.
- Retraits programmés : l'administrateur du fonds de pension conserve les avoirs capitalisés sur le compte individuel et verse la prestation de retraite. Le solde de l'épargne capitalisée sur le compte individuel doit être suffisant pour financer une rente viagère au moins égale au salaire minimum mensuel pendant que l'adhérent perçoit des retraits programmés.
- Retraits programmés avec rente viagère différée : l'adhérent transfère une partie de l'épargne capitalisée sur son compte individuel auprès d'une compagnie d'assurance-vie de son choix pour acquérir une rente viagère payable à compter d'une date convenue d'un commun accord. Le solde des avoirs capitalisés est utilisé pour fournir un revenu temporaire jusqu'à cette date. La rente différée ne doit pas être d'un montant inférieur à la prestation minimum.
- Revenu temporaire fixe avec rente viagère différée : l'adhérent prend des dispositions auprès d'une compagnie d'assurance-vie pour le versement d'un revenu d'un montant spécifique et d'une rente viagère différée, qui prendra le relais au terme de la durée de versement du revenu temporaire fixe.
- Revenu temporaire variable avec rente viagère différée : l'adhérent peut choisir de percevoir une prestation d'un montant supérieur pendant la durée de versement du revenu temporaire variable, et d'un montant inférieur pendant le versement de la rente viagère différée, et vice-versa, en fonction de ses besoins.
- Retraits programmés sans négociation du titre de reconnaissance : l'adhérent commence à percevoir une prestation avant le remboursement du titre de reconnaissance émis.
- Revenu temporaire variable avec rente viagère immédiate : une compagnie d'assurance verse à l'adhérent une rente viagère immédiate au moment de la retraite en conservant les ressources nécessaires sur le compte individuel pour que l'AFP puisse servir parallèlement un revenu temporaire variable pendant toute la durée convenue avec l'AFP.

Compte tenu de ce que le régime privé à cotisations définies est un régime par capitalisation, l'âge de la retraite et les prestations servies sont fonction du montant d'épargne capitalisé sur le compte de l'adhérent. Les risques sont de deux types : risque de longévité et risque financier. Le risque de longévité correspond au cas d'un travailleur/assuré qui vit plus longtemps que son espérance de vie et qui risque ainsi de voir s'épuiser les avoirs cumulés pour le versement d'une pension. Quant au risque financier, il découle du fait que la valeur de l'épargne-retraite est liée au produit des placements réalisés sur les marchés de capitaux dont la volatilité peut, en cas de conjoncture défavorable, générer des rendements négatifs (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013).

Dans un régime à prestations définies, l'État, ou bien l'entité publique ou privée en charge du régime, assume les risques de longévité et financiers tout au long de la vie active et de la retraite du cotisant. Dans un régime à cotisations définies, le cotisant assume les risques de longévité et financiers pendant sa vie active. Lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le cotisant peut choisir entre deux produits différents : une rente viagère ou des retraits programmés, voire parfois, un retrait intégral des fonds. Si l'assuré opte pour la rente viagère, il transfère son capital auprès d'une compagnie d'assurance qui prendra alors en charge à la fois le risque de longévité et le risque financier. Si l'assuré choisit des retraits programmés, il conserve la maîtrise du montant capitalisé et l'administrateur du fonds lui verse mensuellement une somme qui sera recalculée tous les ans, en fonction des performances financières et de l'espérance de vie actualisée. En conséquence, le cotisant assumera aussi les risques de longévité et financiers pendant sa retraite.

Actuellement, 15 % environ seulement des prestations sont servies sous forme de rente viagère, contre 20 à 75 % dans les pays de l'OCDE. Ce taux, plutôt faible, s'explique par l'obligation de verser une pension minimum qui soit égale au salaire minimum, ce qui dissuade les compagnies d'assurance de participer au marché des rentes car il est difficile d'assurer une protection contre les variations du salaire minimum. L'État envisage de couvrir ce risque. Si la hausse du salaire minimum est supérieure à l'inflation, l'État garantira le versement. En revanche, si la hausse est inférieure, les compagnies d'assurance seront redevables vis-à-vis de l'État. Il faudrait inciter à un niveau minimum de sortie en rente au moment du versement des prestations afin d'améliorer la protection contre le risque de longévité. La combinaison de retraits programmés à une rente viagère différée, qui offre une protection contre l'inflation, pourrait être considérée comme un mécanisme par défaut approprié (OCDE, 2012). De même, il conviendrait que des actions d'éducation financière défendent l'idée d'une sortie en rente en soulignant le fait qu'il s'agit d'un produit d'assurance conçu pour protéger le souscripteur contre le risque de survivre à ses ressources (OCDE, 2012).

Il faudra mener à plus long terme une réforme plus ambitieuse du système de retraite

Certains ajustements sont nécessaires à court terme pour assurer la viabilité des retraites et améliorer leur couverture et leur équité. L'admissibilité au dispositif BEPS devrait être élargie à tous les travailleurs gagnant moins que le salaire minimum, c'est-à-dire la majorité des indépendants et la classe moyenne. Certaines particularités du régime public à prestations définies pourraient également être modifiées. Le taux de remplacement devrait être revu à la baisse pour être rapproché de celui du régime privé à cotisations définies et le salaire de référence devrait être calculé sur un plus grand nombre

d'années. À moyen terme, l'âge de la retraite devrait être repoussé et lié à l'espérance de vie. Il reste que tous ces ajustements ne seront vraisemblablement pas suffisants pour assurer la viabilité à long terme et l'équité du système.

La complexité du système et la multiplicité des ajustements à opérer pour le rendre plus équitable et en améliorer la viabilité laissent penser qu'une réforme globale s'impose à moyen et court terme. Une telle réforme devrait viser à mettre en place un système multi-piliers. Le minimum vieillesse (*Colombia Mayor*) serait étendu et deviendrait le pilier 0. Il devrait être mis fin à la concurrence entre le régime public à prestations définies et le régime privé à cotisations définies car elle est coûteuse et source d'inefficacités. Il existe plusieurs options s'agissant des piliers contributifs du système. L'actuel régime privé à cotisations définies (pilier 2) pourrait être complété par un régime public de base à prestations définies (pilier 1). Dans ce cas, le régime public devrait être nettement moins généreux. Une autre solution pourrait être de supprimer progressivement le régime public à prestations définies. De même, l'assouplissement de l'obligation d'aligner le montant de la pension au moins sur le salaire minimum serait une mesure déterminante pour améliorer la couverture du système de retraite. Grâce au dispositif BEPS, l'État abonderait les cotisations des travailleurs à faible revenu affiliés au pilier 1 ou 2. Enfin, la cotisation volontaire au régime privé à prestations définies constituerait le troisième pilier.

La suppression progressive du régime public à prestations définies (et l'évolution vers un régime contributif) permettrait de faire baisser les engagements au titre des retraites de plus de 18 points de PIB dans les 50 prochaines années (Santa María et Piraquive, 2013). Ce scénario postule qu'à partir de maintenant, aucun nouvel actif ne serait admis à cotiser au régime public. Les dix premières années n'apporteraient aucun changement puisque les actifs continueraient de cotiser pour les retraités. Dans les 15 années suivantes, la transition coûterait entre 0.3 et 0.6 point de PIB par rapport au scénario de référence. Le coût des retraites deviendrait inférieur au coût de référence après 2035. Globalement, avec une telle réforme, la valeur actualisée nette des engagements au titre des retraites serait d'environ 110 % du PIB, contre près de 130 % dans le scénario de référence.

Si l'on supprimait progressivement le régime public à prestations définies, la transition vers le nouveau système devrait être aussi douce que possible. Seuls les nouveaux actifs seraient tenus de cotiser au régime à cotisations définies. Les actifs déjà sur le marché du travail devraient opérer un choix définitif entre le régime à prestations définies et celui à cotisations définies. Il faudrait être attentif aux coûts de la transition pour le budget, lesquels pourraient être financés, par exemple, par un « titre de pension » qui, en tant que versement ponctuel, ne relèverait pas du champ d'application de la règle budgétaire. À long terme, le système de retraite colombien gagnerait en viabilité et en équité.

La Colombie pourrait bénéficier de l'expérience des pays de l'OCDE dans la réforme des systèmes de retraite. Il existe des régimes à cotisations définies dans un tiers environ de ces pays, les autres ayant mis en place des régimes à prestations définies ou des systèmes à points. Il n'existe pas de système semblable à celui de la Colombie ailleurs dans l'OCDE. La plupart des pays de la zone ont mis en œuvre une réforme des retraites, ces dernières années, pour lutter contre la pauvreté des personnes âgées et apporter une réponse au vieillissement démographique et au problème de pérennisation en découlant pour leurs régimes. Dans un premier temps, la réforme des régimes publics a abouti à repousser l'âge de la retraite (à 67 ans au moins dans la majorité des pays de l'OCDE d'ici 2050) et a introduit des mécanismes d'ajustement automatiques et une modification

des règles d'indexation. Ces mesures ont vocation à améliorer la viabilité financière du versement des pensions. Dans un second temps, les pouvoirs publics ont examiné les modalités de régimes privés. Certains, comme la République tchèque, Israël et le Royaume-Uni, ont déjà mis en place des régimes à cotisations définies (OCDE, 2013b).

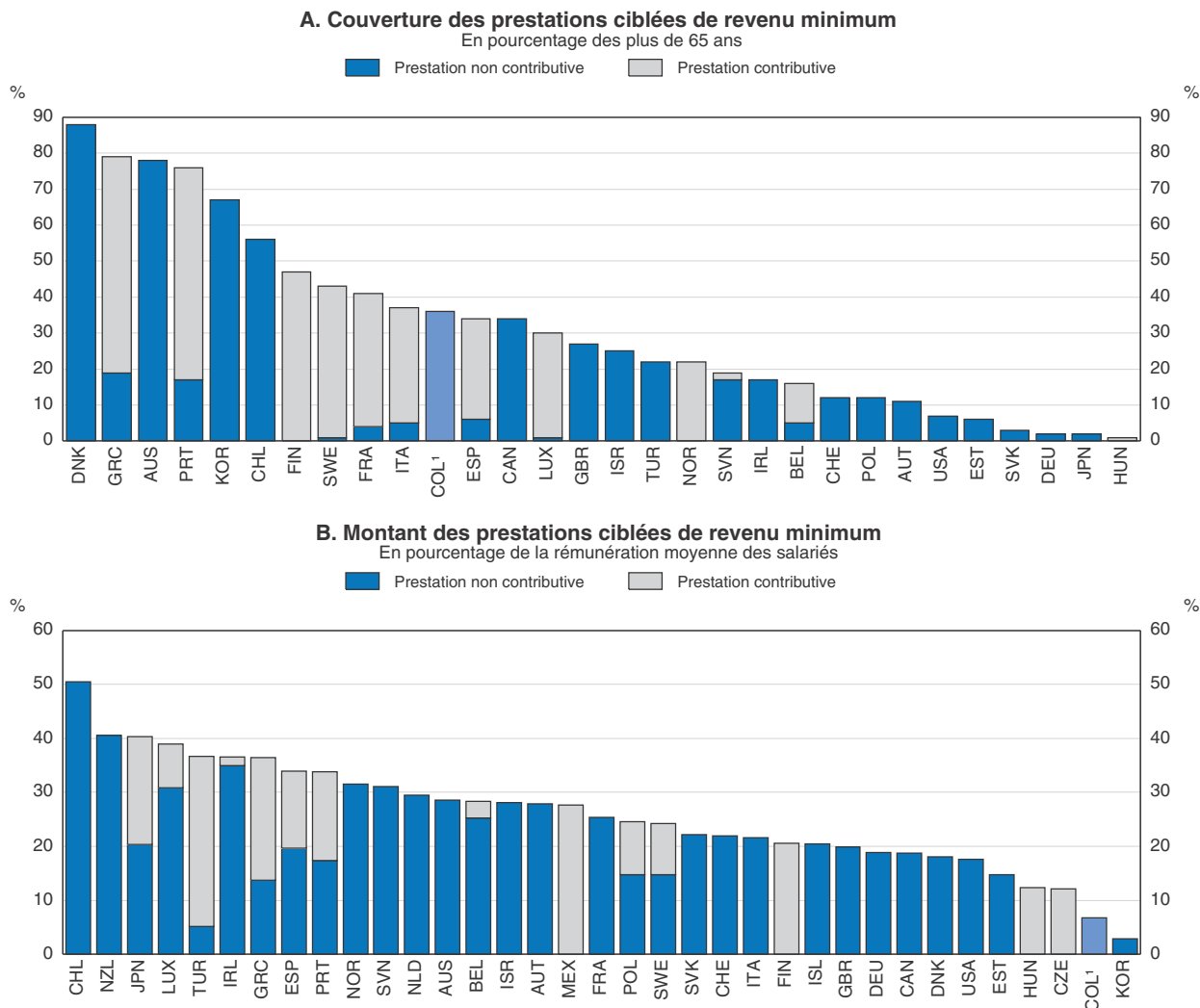
Le revenu minimum vieillesse

Afin de remédier à la pauvreté des personnes âgées, la Colombie a récemment mis en place le dispositif *Colombia Mayor* – qui s'appelait auparavant *Programa de Protección Social al Adulto Mayor* (PPSAM) – et le PSAP (*Programa de Subsidio al Aporte en Pensión*), financé par le système de sécurité sociale. *Colombia Mayor* est financé par un prélèvement sur les hauts salaires. Les salariés dont le salaire mensuel de référence pour le calcul des cotisations est égal à quatre fois le salaire minimum doivent s'acquitter d'une cotisation supplémentaire au Fonds de solidarité (dont la fourchette varie de 1 % pour un salaire de quatre fois le salaire minimum à 2 % pour un salaire de 20 fois et plus le salaire minimum) pour financer *Colombia Mayor*.

La couverture de *Colombia Mayor* a été élargie de 900 000 bénéficiaires en 2010 à plus de 1.2 million en 2014. Il couvre désormais 36 % de la population de 65 ans et plus. Le PSAP compte quant à lui quelque 200 000 bénéficiaires, dont 82 % sont des travailleurs indépendants exerçant leur activité en ville, 16 % des actifs ruraux, 1 % des « mères communautaires » (ou « madres comunitarias », femmes prenant en charge l'éducation d'enfants chez elles, dans un « foyer communautaire »), 1 % des conseillers municipaux et 0.3 % des personnes handicapées. La couverture globale des deux dispositifs correspond à peu près à la couverture moyenne des prestations de minimum vieillesse dans les pays de l'OCDE (graphique 2.12, partie A). Pour pouvoir en bénéficier, il faut être âgé de 65 ans au moins et relever des catégories Sisbén 1 et 2 (classement en fonction du niveau de revenu).

Toutefois, le montant moyen du minimum vieillesse en valeur relative est inférieur à celui en vigueur dans tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la Corée (graphique 2.12, partie B). L'accroissement notable récent du nombre de bénéficiaires de *Colombia Mayor* a eu pour effet de réduire de moitié le montant de la prestation. À actuellement 10 % environ du salaire minimum, ou 7 % du salaire moyen, cette prestation est inférieure au seuil national d'extrême pauvreté.

Il conviendrait que la Colombie augmente son minimum vieillesse tout en veillant à préserver les incitations à travailler. Le montant du revenu garanti et des pensions peut influencer sur le choix des individus d'exercer ou non une activité, ainsi qu'en témoigne l'expérience de certains pays d'Amérique latine. En effet, l'accès à une pension non contributive peut sérieusement réduire l'offre de main-d'œuvre chez les bénéficiaires admissibles (Bosch, Melguizo et Pagés, 2013). Un certain nombre de programmes destinés à faire reculer la pauvreté et les inégalités parmi les populations âgées vivant en zones rurales – comme *Previdencia Rural* au Brésil, le moratoire introduit en Argentine ou encore le programme 70+ en faveur des populations rurales au Mexique – se sont ainsi traduits par une diminution considérable, dans une fourchette de 5 à 11 points de pourcentage, de l'offre de main-d'œuvre parmi les individus remplissant les conditions requises pour bénéficier d'une pension non contributive (Carvalho Filho, 2008 ; Bosch et Guajardo, 2012 ; Rodrigues de Oliveira et Kassouf, 2012 ; Juárez et Pfutze, 2012). Toutefois, l'effet sur l'offre de main-d'œuvre est moindre lorsque la mesure est ciblée sur les populations pauvres (Olivera et Zuluaga, 2014).

Graphique 2.12. **Couverture et montant des prestations de minimum vieillesse**

1. Les chiffres pour la Colombie renvoient au taux de couverture et au montant des prestations du dispositif *Colombia Mayor*.
Sources : Autorités nationales et OCDE (2013b).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933177280>

En visant les populations à très faible revenu, voire sans revenu, *Colombia Mayor* évite la problématique de l'effet incitatif. Les personnes couvertes sont principalement des travailleurs ayant passé toute leur vie active dans le secteur informel, la plupart du temps en zones rurales, et peu instruits. L'élargissement tout à fait positif du dispositif à 2.4 millions de bénéficiaires, tel qu'envisagé par les autorités, ne devrait pas créer d'incitation négative à demeurer dans le secteur informel. Toutefois, le montant moyen de la prestation devrait être majoré pour permettre à un plus grand nombre d'individus de sortir de la pauvreté. Il devrait au moins doubler pour approcher le niveau relatif moyen des prestations de ce type dans les pays de l'OCDE. La valeur actualisée nette des engagements inhérents à un tel changement correspondrait à moins de 10 % du PIB pour

les 40 prochaines années, contre 4.4 % dans la configuration actuelle (Santa María et Piraquive, 2013). Il devrait y avoir un espace budgétaire pour accroître cette aide étant donné que le minimum vieillesse représente une fraction mineure des dépenses budgétaires et la plus faible de tous les pays d'Amérique latine (graphique 2.12).

Recommandations concernant les retraites

Principales recommandations

- Réformer en profondeur les régimes de retraite pour faire reculer la pauvreté et les inégalités parmi la population âgée.
- Élargir l'admissibilité au dispositif BEPS (*Beneficios Económicos periódicos*).
- Étendre la couverture et relever le niveau des prestations du dispositif public de minimum vieillesse (*Colombia Mayor*).

Autres recommandations

- Encourager la sortie en rente au moment du versement des prestations afin de mieux protéger les retraités contre le risque de longévité.
- Abaisser le taux de remplacement du régime public et calculer le salaire de référence sur un plus grand nombre d'années de rémunération.
- Égaliser l'âge de la retraite des hommes et des femmes. À moyen terme, relever l'âge de la retraite en le liant à l'évolution de l'espérance de vie.

Bibliographie

- Bosch, M., and J. Guajardo (2012), « Labor Market Impacts of Non-Contributory Pensions: The Case of Argentina's Moratorium. » *IDB Publications No. 78.158*. Washington, DC: IDB.
- Bosch M., Á. Melguizo and C. Pagés (2013), « Mejores Pensiones Mejores Trabajos, Hacia La Cobertura Universal En América Latina Y El Caribe », *Banco Interamericano de Desarrollo*.
- Carranza L., Á. Melguizo and D. Tuesta (2012), « Matching Contributions for Pensions in Colombia, Mexico, and Peru: Experiences and Prospects », *BBVA Working Paper*, No. 12/32.
- Carvalho Filho, I. E (2008), « Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil. » *Journal of Development Economics*, Vol. 86(1):12-146 (April) (Elsevier).
- Cotlear, D. 2011. « Population Aging: Is Latin America Ready? » *World Bank Publications No. 2 542* (April). Washington, D.C.: World Bank.
- Daude, C., De Laiglesia, J.R. and A. Melguizo (2014), « Covering the uncovered: Labour informality, pensions and the emerging middle class in Latin America, » in Jeff Dayton-Johnson (ed.) *Latin America's Emerging Middle Classes*, Palgrave Macmillan, forthcoming.
- Goñi, E. (2013), *Pandemic Informality*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.
- HelpAge International (2013), « Global Age Watch Index 2013 », *Insight report*.
- Hinz, R., R. Holzmann, D. Tuesta, and N. Takayama, editors (2013), « Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience ». Washington, DC: World Bank.
- Holzmann R., D. A. Robalino, and N. Takayama (2009), « Closing The Coverage Gap – The Role Of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers », *The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank*.
- Juaárez, L., and T. Pfitze (2012), « The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Force Participation: The Case of 70 y más in Mexico. » Monterrey: Instituto Tecnológico de México. (Mimeo.)
- Kugler A. and M. Kugler (2008), « Labor Market Effects of Payroll Taxes In Developing Countries: Evidence From Colombia », *NBER Working Paper*, No. 13855.

- Montenegro Trujillo S., Salazar L.F.J, Ramirez Baquero S., Nieto Ramos A. and Hurtado Martilletti C.A. (2013a), « Distribucion de ingresos en el Sistema pensional y el impacto de algunas medidas de flexibilizacion », Documentos CEDE 32, Universidad de los Andes.
- Montenegro Trujillo S., Salazar L.F.J and Hurtado Martilletti C.A. (2013b), « Los subsidies pensionales en el regimen de reparto colombiano: reformas parametricas para focalizar correctamente el gasto social del estado », Documentos CEDE 33, Universidad de los Andes.
- OECD (2012), « The OECD Roadmap For The Good Design Of Defined Contribution Pension Plans ».
- OECD (2013a), *OECD Economic Surveys: Colombia 2013: Economic Assessment*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2013-en.
- OECD (2013b), *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en.
- OCDE/BID/The World Bank (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2014-en.
- Olivera J. and Zuluaga B. (2014), « The Ex-Ante Effects of Non-contributory Pensions in Colombia and Peru », *Journal of International Development*
- Pallares-Miralles M., C. Romero and E. Whitehouse (2012), « International Patterns of Pension Provision II – A Worldwide Overview of Facts and Figures », *World Bank Discussion Paper*, No. 1211.
- Rodrigues de Oliveira, P. and A. L. Kassouf (2012), « Impact Evaluation of the Brazilian Non-contributory Pension Program Beneficio de Prestac a o Continuada (BPC) on Family Welfare », Quebec: Partnership for Economic Policy.
- Santa María, M., R. Steiner, J.H. Botero, M. Martinez, N. Millan, M. A. Arias, E. Schutt (2010), « El systema pensional en Colombia: retos y alternativas para aumentar la cobertura », Informe final, Fedesarollo.
- Santa María M. and Piraquive Galeano (2013), « Evolucion y alternativas del Sistema pensional en Colombia », *Departemento Nacional de Planeacion*, Archivos de Economía, Documento No. 398.



Extrait de :
OECD Economic Surveys: Colombia 2015

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Réformer le système de retraite pour en augmenter la couverture et l'équité », dans *OECD Economic Surveys: Colombia 2015*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-col-2015-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.