

LE SYSTEME PRIVÉ DE RETRAITES DE COLOMBIE DÉFIS DE LA SUPERVISION ET DE LA REGLEMENTATION PRINCIPALES REFORMES A FAIRE¹

INTRODUCTION

- Je souhaite en premier lieu remercier l'Organisation de Coopération et de Développement économique OCDE de m'avoir invitée à participer à cette réunion sur le thème des Retraites Privées et de me permettre de partager avec ses membres quelques topiques sur le système de mon pays.
- Je souhaite également féliciter l'initiative de l'OCDE de créer l'Organisation Internationale de Superviseurs de Retraites (IOPS), dont la AIOS (Association Internationale d'Organismes de Supervision de Fonds de Retraites, à laquelle appartient la Colombie) a déjà donné son accord pour en faire partie.
- Jusqu'en 1993, le système de retraites de notre pays était un système par répartition. Pendant très longtemps, pour beaucoup de retraites et retraités les cotisations étaient minimales et dans beaucoup de cas, inexistantes. Bien sûr, c'est dans le secteur public que les employeurs furent le plus généreux, ils créèrent, à travers des lois ou des conventions collectives, différents systèmes spéciaux de retraites.
- A partir de 1993 (avec la loi 100), notre pays établit le système privé de retraites, appelé d'épargne ou de capitalisation individuelle, mais avec des apports à un régime d'assistance² et des contributions pour la solidarité³.
- Le législateur de Colombie choisit de conserver un système dual, c'est à dire, aujourd'hui les personnes peuvent choisir entre le système de répartition ou le système d'épargne individuelle, avec la possibilité de transfert de l'un à l'autre tous les 5 ans. mais, afin d'éviter les effets de la sélection adverse, avec impossibilité de transfert à ceux dont il leur manque moins de 10 ans pour avoir l'âge de la retraite du système de répartition (55 ans pour les femmes et 60 pour les hommes). Les fonds privés peuvent être transférés entre eux, tous les six mois.
- La décision politique et législative adoptée par notre pays impliqua une réduction de bénéficiaires et une augmentation dans les âges de la retraite, mais tout en créant un régime de transition et respectant les droits acquis. Il impliqua aussi de rendre explicite un passif fiscal assez important mais

¹ Conférence dictée par Ligia Helena Borrero Restrepo, Superintendante déléguée pour le Sécurité Sociale et autres Services Financiers de Colombie, Paris, le 14 décembre 2004.

² L'on cotise un pourcentage pour contribuer au Fond de solidarité des pensions qui a pour objet de subventionner les apports au Système Général des Pensions des travailleurs qui ne possèdent pas assez de ressources pour cotiser sur un salaire minimum (mères communautaires, paysans, personnes âgées indigentes) et accorder une pension de subsistance à des personnes de plus de 55 ans (ISS) ou 58 ans (fonds de pensions) qui n'aient pas un capital suffisant pour recevoir une pension minimum.

³ L'on cotise aussi pour contribuer à former des ressources qui garantissent le règlement d'une pension minimum pour ceux qui ont cotisé un temps 1.150 semaines et d'un âge de 57 ans pour les femmes et 62 pour les hommes, puissent accéder à une pension au moins équivalente au salaire minimum (USD 138). A partir de l'année 2009 le numéro de semaines augmentera de 25 chaque année pour arriver à 1.325 en 2015.

nécessaire étant donné l'existence de phénomènes communs sur toutes les latitudes : Etats et entreprises très généreuses, vieillissement de la population, prolongement d'espérance de vie, apports et cotisations insuffisantes et un problème inter-générationnel très grand car les actuelles et futures générations devront assumer, par l'intermédiaire des impôts, de moindre d'investissements sociaux des Etats et d'une plus grande épargne personnelle, les engagements acquis par leurs prédécesseurs.

- Aujourd'hui, le total d'affiliés au système de sécurité sociale de retraites est de 11.383.500 personnes dont 50,5 %, soit 5.734.600 sont dans le système de répartitions et 49.5 %, 5.603.900 personnes sont dans le système d'épargne individuelle.
- Tout le système et ses administrateurs de fonds de pension (AFP), publics et privés sont supervisés par la Superintendencia Bancaria de Colombie à travers la Délégation à ma charge.
- En ce qui concerne les ressources administrées par le système général de retraites, on observe une croissance continue de celles du régime d'épargne individuelle et une diminution constante, lors des dernières années, de celles du système de répartition, à cause des raisons mentionnées ci-dessus.
- Le taux de cotisation appliqué suivant les revenus mensuels des travailleurs a évolué de manière croissante. Le pourcentage de cotisation du système de répartition et le régime d'épargne individuelle est le même, la différence réside dans la façon de distribuer cette cotisation car dans le système de répartition, une partie de la cotisation sert à augmenter les réserves pour la retraite vieillesse et l'autre partie à couvrir la frais administratifs et les retraites d'invalidités et aux survivants, tandis que dans le régime d'épargne individuelle, une partie de la cotisation est destinée au compte individuel du travailleur, une autre partie aux frais administratifs et l'acquisition d'assurances servant à couvrir les retraites pour les personnes invalides et pour les ayant-droits et la dernière partie pour un fond destiné à garantir la retraite minimum des affiliés à ce régime. 75 % de la cotisation est payé par l'employeur et 25 % par le travailleur. Les affiliés des deux régimes doivent faire des apports au fond de solidarité des retraites, dont le montant est en rapport avec leurs revenus.
- Le système de répartition est géré par des entités qui appartiennent au secteur public, à travers une grande Caisse appelée Institut d'Assurances Sociales ISS qui est la seule à avoir encore la licence nécessaire pour accueillir des affiliés. Avec la réforme, il fut décidé la liquidation de plus de 1000 caisses ou fonds publics et privés, nationaux et territoriaux, qui étaient insolubles ou non viables. Il existe aujourd'hui 5 caisses qui ont pu survivre et qui administrent des retraites, mais uniquement celles des affiliés au 1^{er} avril 1994⁴.

⁴ Cajanal, Fonprecom (fond du Congrès), Caxdac (pour des aviateurs), Pensions de Antioquia, Caprecom (pour le secteur des communications, est la plus ancienne et date de 1912).

CARACTERISTIQUES DU SYSTEME PRIVÉ DE RETRAITES DE COLOMBIE

- Les précisions antérieures étant faites, je vais maintenant me référer tout particulièrement au régime privé de retraites et aux thématiques qui sont l'objet de cette présentation.
- Il existe aujourd'hui 6 caisses qui administrent les fonds privés de retraites dont les portefeuilles atteignent USD 9.298 millions. Elles comptabilisent 5.6 millions d'affiliés et 15 mille retraités.
- Le système d'épargne individuelle est administré par le secteur privé. Dans les administrateurs de fonds de pension (AFP) existants, l'investissement étranger est de 42 % et il appartient aux principaux groupes : City, BBVA, Santander, IFC ou indirectement Skandia. Un seul AFP appartient à des groupes colombiens. Au sein de ces AFP, une portion minoritaire et induite par la loi de 6.5 %, appartient au secteur des Caisses de Compensation familiale.
- Le choix de posséder une retraite et le montant de celle-ci est en fonction du capital accumulé pendant la vie de la personne. Les employés comme les travailleurs indépendants peuvent souscrire à ce système. Dans notre pays, 44.4 % des 5.6 millions d'affiliés sont de femmes et 55.6 des hommes. 84.5 % des affiliés ont des revenus qui ne dépassent pas US 276 mensuels, soit, deux salaires minimum, et 58 % de ces affiliés ont un âge qui ne dépasse pas 34 ans. Dans le régime de répartition, la distribution est similaire.
- Les affiliés au régime privé de retraites de Colombie sont des personnes relativement jeunes qui toucheront leur retraite, avec un volume significatif, à partir de 15 ans de cotisations, environ. C'est pourquoi le système d'épargne individuelle en Colombie se trouve dans une étape d'accumulation et c'est donc le moment de faire les réformes et ajustements dont le système a besoin pour le rendre viable et soutenable.
- Les affiliés au système d'Épargne individuelle ou système privé de retraites, épargnent sur des comptes individuels et les Administrateurs de fonds de pension doivent répondre de leur administration et d'une rentabilité minimum.
- La rentabilité minimum dont beaucoup demandent si c'est par esprit d'imitation ou par conviction, a joué dans notre pays un rôle important. Elle est vérifiée au terme de chaque trimestre et calculée pour une période accumulée de 36 mois par le moyen de l'association d'un facteur endogène et exogène⁵, ce qui permet d'amortir ce qui est appelé « mouton de panurge » qui arrive en d'autres pays lorsque la rentabilité minimum est calculée exclusivement sur la base de la moyenne du marché des fonds de pension.

⁵ Le facteur endogène correspond à 70 % de la rentabilité moyenne du système et le facteur exogène est composé de 70 % par l'accroissement en pourcentage de l'indice de la BVC, 70 % de l'accroissement en pourcentage de l'indice S & P et 70 % de la rentabilité d'un portefeuille de référence constitué par la S.B.C.

- La rentabilité minimum dans notre pays n'a pas empêché la diversification du portefeuille, et n'a pas arrêté les investissements des AFP vers le portefeuille de référence base de calcul à cet effet. La concentration sur la dette publique et le profil des investissements qui sont aujourd'hui dans les portefeuilles des caisses administratrices, a les mêmes limitations que le marché. C'est à dire, qu'elles sont un reflet d'un marché encore peu profond et un peu liquide. Ce n'est pas la rentabilité minimum qui cause ces problèmes ni un facteur générateur de ceux là, ce qui démontre comment est notre marché, comment sont les portefeuilles des fonds et comment a été celle du portefeuille de référence et la rentabilité minimum.
- Supprimer la rentabilité minimum et mettre un indice de référence ou un benchmark de marché n'est pas une solution pour notre marché, car comme on l'a dit, ce benchmark serait pareil à celui qui s'utilise aujourd'hui comme moyenne dans les fonds. Notre portefeuille de référence est composé par les titres les plus représentatifs du marché et comprend aussi la proposition de l'OCDE, c'est-à-dire, il contient des bons à moindre risque et à long terme, les uns indexés à l'inflation et les autres avec un plus, c'est-à-dire que nous avons un portefeuille de référence ou benchmark un peu plus représentatif du marché. La structuration de notre portefeuille de référence comprend également en tant que politiques d'investissement, les investissements à long terme, avec un risque mineur de crédit et la rentabilité la plus basse possible du marché, de façon à ce que l'administrateur qui ne reflète pas un minimum d'efficacité dans l'administration des ressources des affiliés, soit pénalisé.
- La Supervision des fonds privés implique, de la part du régulateur, la signalisation de différents paramètres tels que : Notation-rating de risque de crédit « BBB ». –Limites maximum (jamais minimum) qui permettent de mitiger les risques du système et de concentration en un seul émetteur ou en groupes en relation avec la caisse administratrice comme : limites globales (par secteur économique), par émetteur, par émission, en union, en actions d'une même entité – Négociation dans le marché secondaire à travers des systèmes électroniques transnationaux et interdiction d'investir dans des titres émis par la caisse administratrice, sa maison mère ou ses subordonnées.
- En Colombie, la faculté de créer ou de modifier le régime d'investissements des fonds de retraites appartient à une entité à caractère éminemment technique comme l'est celle de la Super Intendance Bancaire de Colombie, ce qui a permis au régime d'investissements de ne pas être rigide, mais stable car il est ajusté aux conditions actuelles des marchés nationaux et internationaux. Les limites maximum n'ont pas été une limitation d'investissements pour les administrateurs.
- Depuis la création du système de fonds de retraites obligatoires privées, l'investissement en actions et à l'extérieur a été permis, afin que, avec les limitations de notre marché, comme cela a déjà été dit, les portefeuilles puissent se construire avec des actifs de basse corrélation et soient diversifiés.

- La réglementation des investissements des fonds des retraites obligatoires n'a pas généré moins de rentabilité pour notre marché, comparaison faite avec d'autres alternatives moins régulées, telles que les fonds volontaires (ou complémentaires) de retraites, par exemple. La réglementation cherche l'équilibre entre la sécurité, la rentabilité et la liquidité du portefeuille⁶
- La réglementation des fonds des retraites se transforme en une supervision par risque. L'administrateur sélectionne les investissements, évalue d'après des paramètres standard, il n'y a pas de limite de VaR mais il a l'obligation de le calculer aux effets de control et d'information et une société qui qualifie les risques indépendants établira la qualification de ce risque.
- Nous pouvons conclure que la supervision faite aux fonds de retraites privées a permis la construction et le développement d'un système fiable.

PRINCIPAUX DEFIS ET REFORMES QUI DOIVENT ETRE ABORDÉS ET CONSOLIDÉS

- Augmentation de la couverture. S'il est certain que l'augmentation de la couverture ne doit pas être une finalité pour les administrateurs des fonds de retraites privés, dont le but est d'obtenir par leur gestion une meilleure retraite pour leurs affiliés en équilibrant les critères de sécurité et de rentabilité, le fait de pouvoir intégrer au système général de retraites le plus grand nombre de personnes doit être un objectif de politique gouvernementale. Il est évident qu'augmenter la couverture nécessite la solution de problèmes structureux dans nos pays car, sans une croissance soutenable qui crée des sources d'emplois, cette couverture continuera d'être une illusion.
- Consolidation du système général de retraites. Le grand défi de notre pays est de prendre une décision, soit la continuation du système dual soit adopter la création d'un premier pilier général pour tous les affiliés sur une petite base (il est envisagé un salaire minimum légal en vigueur)⁷, cotisant un complément aux fonds privés. Toutefois, si nous regardons le profil de nos affiliés actuels et leurs revenus, peu d'entre eux pourraient cotiser aux fonds privés.
- Construction d'un système plus équitable et soutenable. Pour cela, il est nécessaire de : Eliminer les régimes spéciaux (il en existe très peu avec des retraites très hautes), avancer dans le régime de transition afin que les colombiens aient accès au plus tôt à une retraite dans les mêmes conditions pour tous, augmenter les cotisations, rationaliser les bénéficiaires et épurer l'information et bases de données afin d'atteindre un système plus agile et transparent.
- Evaluation du taux de remplacement. Etant donné que le régime d'épargne individuelle se trouve dans une étape d'accumulation de ressources, on estime opportun d'évaluer quel serait le taux de son remplacement, se basant

⁶ Article 100 de la loi 100 : « Afin de garantir la sécurité, rentabilité et liquidité des ressources du système, les caisses administratrices les investiront dans les conditions et sujétion aux limites que, à cet effet, établit le Gouvernement à travers la Superintendencia Bancaria

⁷ USD 138

sur l'expérience des 10 années de réforme, afin d'évaluer les attentes générées par sa mise en œuvre.

- Evaluation du coût de la garantie de retraite minimum à la charge de l'Etat et des vraies possibilités des affiliés actuels pour bâtir une retraite. S'il est vrai qu'il existe un fonds de garantie de retraite minimum pour le régime d'épargne individuelle qui est constitué avec une partie de la cotisation des travailleurs et employés, il est vrai aussi qu'il est nécessaire d'évaluer si ce fonds est suffisant, se basant sur les conditions actuelles d'accès à la garantie de retraite minimum (57 ans pour les femmes ou 62 pour les hommes qui auraient cotisé 1150 semaines⁸), car c'est l'Etat qui doit répondre dans le cas où les ressources du fonds de garantie de la retraite minimum seraient insuffisantes.
- Mettre en place l'impôt sur les retraites. Toutes les personnes savent que, actuellement, elles perçoivent une retraite mais que elles n'ont pas assez cotisé pour épargner les ressources compensatoires, étant donné la générosité de la répartition d'alors. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement présente au congrès une proposition afin de pouvoir imposer les personnes qui sont en haut de l'échelle des revenus, pour compenser en partie les cotisations qui n'ont pas été perçues et éviter pour le futur une « révolution inter-génération » où les nouvelles générations rejetteraient la dette contractée au bénéfice d'autres personnes.
- Evaluation du schéma de multi-fonds pour le système privé de retraites. Bien que le schéma de multi-fonds a permis que l'on puisse distinguer les affiliés du fait de leur aversion ou pas au risque et a permis que ceux-ci s'intéressent davantage à l'épargne de leurs retraites, la mise en place d'un de ces schémas ne peut pas être adopté comme une mesure générale par tous les pays qui ont des fonds de retraite privés. En effet, leur schéma nécessite l'évaluation des conditions particulières du marché de chaque pays, l'offre de rente variable sur chacun, et l'incidence d'établir un minimum de limites que, souvent, au lieu de bénéficier les affiliés, peut leur porter préjudice, soit par la hausse fictive qu'une demande obligée de titres peut générer, soit par la perte d'un retrait massif lorsque, par exemple la rente variable provoque une chute significative des prix.
- En général, approfondissement des réformes et une Supervision et contrôle basés sur les risques.

⁸ A partir de l'année 2009 le nombre de semaines augmentera de 25 chaque année pour arriver à 1.325 en 2015