



Bolivie (Etat plurinational de)

Superficie	1 098 581 km ²
Population ⁱ	10 426 154
Répartition par âge	
- 0-14 ans (%)	35,8
- 15-64 ans (%)	59,6
- 65 ans et plus (%)	4,6
Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes) pour les deux sexes ⁱⁱ	41,7
Espérance de vie à la naissance (années) pour les femmes	68,5
Espérance de vie à la naissance (années) pour les hommes	64,2
Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) ⁱⁱⁱ	222
PIB par habitant	
- En dollars E.-U. ¹ courants ^{iv}	1 683
- PPA (en dollars internationaux courants)	FMI ^v : 4 451
	Banque mondiale ^{vi} : 4 426
- Monnaie locale constante ^{vii}	3 060
Taux de chômage (%) ^{viii}	6,8
Rang pour l'indice de développement humain (IDH) ^{ix}	113
Indicateurs de pauvreté IDH – rang pour l'indicateur de pauvreté humaine	52

¹ Sauf indication contraire, le dollar s'entend du dollar des Etats-Unis.

Le revenu de dignité (Renta Dignidad): un système de pension de vieillesse universel

2

Marcelo Ticona Gonzales

Bolivie
(Etat plurinational de)

Résumé

- lancé en 2008 sous la forme d'une prestation universelle pour toutes les personnes de 60 ans et plus;
- pension universelle non contributive;
- des pièces d'identité sont nécessaires afin d'adhérer au système; l'adhésion biométrique est en cours de développement;
- la prestation peut être versée mensuellement ou être cumulée sur une période maximale de 12 mois. Le montant s'élève à environ 340 dollars par an; 75 pour cent du montant de la prestation annuelle est versé à des personnes recevant déjà une pension du système de sécurité sociale;
- 800 000 bénéficiaires (2010);
- 500 millions de dollars reversés;
- financé par une part fixe de la taxe directe sur les hydrocarbures (impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) - recettes pétrolières et gazières), en plus des contributions des différents échelons administratifs et des dividendes provenant des entreprises publiques capitalisées (partenariat avec les entreprises multinationales, en cours de nationalisation);
- impact: réduction de 5,8 pour cent de la pauvreté extrême entre 2007 et 2009 (en particulier dans les milieux ruraux).

A propos de l'auteur

Marcelo Ticona Gonzales, direction générale des pensions, ministère de l'Economie et des Finances.

Introduction

Au cours des deux dernières années, l'État plurinational de Bolivie a réduit ses indicateurs de pauvreté modérée et de pauvreté extrême de, respectivement, 2 et 6 pour cent. Avant cela, 60 pour cent des Boliviens vivaient sous le seuil de pauvreté et 38 pour cent vivaient dans la pauvreté extrême; situation analogue à celles existant dans les autres pays d'Amérique latine ainsi que dans les pays des Caraïbes et d'Afrique.

Face à cette réalité, vieille de plusieurs décennies, différentes écoles de sciences économiques et sociales ont débattu et réfléchi sur la pertinence et l'efficacité, en termes de développement économique et social, des subventions et des transferts directs en faveur des groupes vulnérables. Cependant, au-delà de cette discussion, il convient également d'informer la communauté internationale des résultats concrets de la mise en œuvre de mesures de protection sociale. Ces mesures, qui ont permis d'amplifier la réduction de la pauvreté, répondent aux objectifs politiques de l'Initiative pour un socle de protection sociale proposée par les Nations Unies et, plus généralement, permettent de rendre leur dignité aux personnes âgées boliviennes.

Dans le cas de la Bolivie, le fait de pouvoir désormais garantir un socle de protection sociale pour les personnes âgées a été l'une des plus importantes et des plus vastes réussites dans l'histoire du pays. Sans compter que, conjugué à d'autres mesures sociales, cela a également eu un impact évident sur la réduction de la pauvreté et sur la qualité de vie des citoyens. Ainsi, le revenu de dignité (Renta Dignidad), qui fait partie du système de sécurité sociale non contributif bolivien, a permis d'améliorer les conditions de vie de ses bénéficiaires.

Description des politiques

Afin de comprendre la référence constante à la dignité des personnes âgées dans les politiques publiques, il est nécessaire de se référer à la nouvelle Constitution politique de l'État plurinational de Bolivie, rédigée par l'Assemblée constituante et le Parlement, puis approuvée par les deux tiers environ de la population en janvier 2009. Entrée en vigueur en février 2009, celle-ci énonce dans son article 67:

« I. Outre les droits reconnus dans la présente Constitution, toute personne âgée a droit à une vieillesse digne, de qualité et pleine de chaleur humaine.

II. L'Etat fournira une pension de vieillesse, dans le cadre du système intégré de sécurité sociale, conformément à la loi.»

Les versements au titre de la Renta Dignidad ont débuté en 2008, après adoption de la loi n° 3791 au mois de novembre de la même année. Suite à l'adoption de la nouvelle Constitution, la prestation a été intégrée aux droits constitutionnels du pays sous la dénomination de revenu universel de vieillesse, ou revenu dignité (Renta Universal de Vejez, Renta Dignidad).

Dans le cadre des politiques nationales de redistribution des revenus et de réduction de la pauvreté, et des mesures visant à assurer une vie digne à l'ensemble des citoyens, cette

prestation garantit, pour la première fois dans l'histoire du pays, un revenu mensuel à vie à tous les Boliviens de 60 ans et plus.

La Renta Dignidad fait partie du système national de sécurité sociale universel, également qualifié de non contributif. Le montant annuel des prestations pour les personnes ne recevant pas d'autre retraite est de 2 400 bolivianos (340 dollars). Dans le cas des personnes touchant déjà une retraite, les prestations s'élèvent à 75 pour cent du montant initial, soit 1 800 bolivianos (255 dollars). L'idée principale derrière cette distinction est de s'adresser prioritairement, au moyen d'un paiement plus élevé, à la partie de la population ne recevant aucune pension de vieillesse, tout en garantissant le droit universel à une pension.

Au cours de la première moitié de l'année 2010, parmi les 800 000 bénéficiaires de la Renta Dignidad, 83 pour cent ne recevaient aucune pension du système de sécurité sociale car ils travaillaient dans l'économie informelle ou connaissaient de longues périodes de chômage. Aussi est-il possible d'affirmer que l'octroi de prestations plus élevées aux personnes ne recevant aucune retraite est conforme aux politiques de redistribution des revenus et de garantie d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre de la politique, étant donné que les personnes âgées qui ne reçoivent pas de pension sont celles qui en ont le plus besoin.

Une prestation pour frais funéraires a également été mise en place, sur le modèle de la Renta Dignidad et avec les mêmes sources de financement. Celle-ci offre 1 800 bolivianos (254 dollars) aux personnes en mesure de prouver le règlement des frais d'obsèques d'un bénéficiaire de la Renta Dignidad. L'objectif de cette prestation est de subvenir aux besoins de la famille suite à la mort d'un bénéficiaire. Dans la pratique, cette prestation permet d'assurer un meilleur suivi des décès des bénéficiaires. Elle encourage également les familles à déclarer le décès du défunt rapidement, afin d'éviter ainsi le vol d'identité.

Au titre de la politique nationale de redistribution des revenus, le financement de la Renta Dignidad est assuré par la taxe directe sur les hydrocarbures (impuesto directo a los hidrocarburos, IDH), découlant de l'exploitation des ressources en hydrocarbures, un secteur excédentaire de l'économie nationale. Elle est également financée par les dividendes provenant des entreprises publiques opérant dans les secteurs stratégiques. La gestion des ressources et du système de paiements en ligne, ainsi que le contrôle des transactions sont assurés par un organisme indépendant.

La création du programme

La Renta Dignidad est conforme dans sa formulation au principe d'universalité de la sécurité sociale. Il s'agit de la première politique nationale en faveur d'un socle de protection sociale dont les prestations sont garanties par la Constitution et concernent l'ensemble de la population âgée de 60 ans et plus résidant dans le pays. Avant d'y revenir plus en avant, il convient de mentionner, tout d'abord, les prestations antérieures, provenant de la réforme des pensions de 1996.

La réforme des pensions de 1996: l'expérience de la prime de solidarité

Mise en place en 1996 dans le cadre des réformes socio-économiques entreprises entre 1993 et 1997, la prime de solidarité (Bono Solidario ou Bonosol) était un transfert en espèces destiné aux citoyens boliviens de 65 ans ou plus. L'un des fondements des réformes économiques menées par le gouvernement a été la capitalisation des principales entreprises publiques stratégiques (opérant dans les secteurs du transport aérien et ferroviaire, du pétrole, de l'électricité et des télécommunications, entre autres). Le 31 décembre 1995, 50 pour cent des parts de chacune de ces entreprises ont été transférées à des investisseurs étrangers au moyen d'appels d'offres internationaux, alors qu'environ 48 pour cent ont été transférées aux citoyens boliviens âgés de plus de 21 ans (constituant les bénéficiaires de Bonosol). Les parts restantes ont été transférées à des actionnaires minoritaires. Les 48 pour cent provenant des entreprises capitalisées ont été alloués au fonds de capitalisation collective, qui a ainsi été doté initialement de plus de 1,5 milliard de dollars. La gestion du fonds a été dévolue, au moyen d'un processus d'appel d'offres international, à deux administrateurs de fonds de pension.² Ceux-ci avaient pour rôle de représenter le fonds de capitalisation collective lors des réunions rassemblant les actionnaires des entreprises capitalisées et les conseils d'administration. Les concepteurs de la prestation sociale avaient prévu que les dividendes annuels générés par les entreprises capitalisées entreraient dans le fonds de capitalisation collective et permettraient de financer l'allocation Bonosol. Le montant de cette prestation pouvait être modifié après évaluation économique et financière.

Le financement de la prestation Bonosol était soumis aux politiques en matière de dividendes décidées lors des réunions d'actionnaires des entreprises capitalisées. Ces politiques oscillaient entre deux extrêmes: (a) le réinvestissement des bénéfices des entreprises capitalisées dans les secteurs stratégiques, ce qui se serait traduit par le non-versement de dividendes et, par conséquent, l'absence de ressources pour le financement de Bonosol; ou (b) le paiement de la prestation, entraînant la diminution des possibilités de réinvestissement dans ces industries et ainsi de leur accroissement. Les décisions prises devaient par conséquent assurer un équilibre entre le développement des secteurs stratégiques et la garantie des prestations en faveur des personnes âgées.

C'est en 1997 qu'a été effectué le premier versement annuel de 248 dollars en faveur des bénéficiaires de Bonosol âgés de 65 ans ou plus avant décembre 1995. Sur le plan logistique, il s'agissait de la première expérience de versements collectifs ayant entraîné des troubles au niveau des points de paiement.

Etant donné que ses bénéficiaires comprenaient uniquement les personnes âgées de plus de 21 ans en décembre 1995, la prestation Bonosol ne peut être qualifiée d'universelle, dans la mesure où celle-ci disparaîtra après le décès du dernier de ces bénéficiaires.

Au cours des dix années d'existence du fonds de capitalisation collective, le cadre précédemment décrit a permis de fournir des ressources pour le financement de la

² AFP Futuro de Bolivia et AFP Previsión étaient les succursales respectives des groupes financiers Argentaria et Banco Bilbao Vizcaya. A l'heure actuelle, AFP Futuro de Bolivia est une succursale du groupe suisse Zurich Financial Services.

prestation non contributive. Dans le même temps, les administrateurs du fonds de pension ont géré les parts de la population. Durant les dernières années d'existence de Bonosol, les obligations du fonds ont atteint 100 millions de dollars par an, soit un chiffre supérieur au montant des dividendes reversées à ce dernier, ce qui menaçait sa viabilité financière et, par conséquent, la pérennité financière de la prestation.

Les prestations intermédiaires

Entre 1998 et 2007, le financement, les sommes reversées et les bénéficiaires de la prestation Bonosol ont été modifiés. De 1998 à 2001, celle-ci a été remplacée par une autre prestation, la «Bolivida», dont les bénéficiaires se limitaient aux personnes âgées de 50 ans ou plus en 1995. Le montant de la prestation a également été réduit, passant à environ 56-60 dollars par an.

En 2002, le versement des prestations non contributives a été suspendu, puis il a repris en 2003, sous son ancien nom de «Bonosol», avec ses caractéristiques originales: (a) en sont bénéficiaires les personnes âgées de plus de 21 ans en décembre 1995 (b) son financement provient des dividendes des entreprises capitalisées, et (c) le montant du versement annuel, révisé tous les 5 ans, s'élève à 257 dollars.

En termes logistiques, le premier progrès accompli a été la mise en place d'une base de données recensant les bénéficiaires de la capitalisation en se basant pour cela sur les listes électorales. Le second a été l'instauration de paiements en ligne par l'intermédiaire du système financier, qui a entraîné la réduction du nombre de centres de paiement.

Il était prévu que le montant de la prestation devait être réévalué tous les cinq ans, dans le sens d'une augmentation ou d'une baisse, en fonction des ressources disponibles dans le fonds de capitalisation collective. Préalablement à la création de la Renta Dignidad, les ressources financières disponibles pour la prestation Bonosol ont été évaluées et il a été conclu qu'afin de maintenir la prestation, son montant aurait dû être réduit d'au moins 15 pour cent (le ramenant ainsi à environ 190 dollars par an), ce qui aurait entraîné un rejet immédiat ainsi qu'un conflit social.

Le contexte politique éclaire l'évolution de ces prestations non contributives, dans la mesure où cette modification du nom et du montant provenaient de promesses électorales, et non des politiques économiques et sociales du gouvernement. Toutefois, préalablement à la création de la Renta Dignidad, aucun changement conceptuel important n'a été apporté à la prestation en termes d'universalisation et d'extension de son financement ou de son mode de paiement.

Un revenu de vieillesse universel

La Renta Dignidad est apparue dans un contexte différent de ceux ayant présidé aux prestations non contributives antérieures. Les politiques sociales, l'universalité de la sécurité sociale et la réduction de la pauvreté font désormais partie des priorités politiques d'une nouvelle conception du développement, dont l'aboutissement a été la mise en œuvre de la Renta Dignidad. En outre, contrairement aux prestations antérieures, celle-ci n'a pas été mise en avant à des fins électoralistes.

L'évolution économique du pays a également joué un rôle fondamental pour la mise en œuvre de la Renta Dignidad. Les bénéfices provenant des exportations de pétrole se sont accrus à partir de 2006, à la faveur de l'augmentation mondiale des cours et de l'adoption récente d'un nouveau cadre législatif relatif à la redistribution des recettes pétrolières, ce qui a permis d'accroître de manière substantielle les recettes fiscales provenant de ce secteur ainsi que les investissements dans sa chaîne de production.

Pour quelles raisons la Renta Dignidad a-t-elle pris la forme d'une politique de protection sociale universelle ? Une explication pourrait être le contexte économique et politique favorable, et une décision opportune, s'appuyant sur une conception de la réduction de la pauvreté fondée sur la réalité sociale vécue par la population.

Les fondements juridiques du programme Renta Dignidad

Afin d'assurer la pérennité et l'efficacité des programmes de sécurité sociale, les politiques sociales boliviennes précisent que leur fondement juridique doit garantir deux éléments fondamentaux: (a) le droit d'accès et (b) l'obligation de s'appliquer à son respect. Dans le cas de la Renta Dignidad en Bolivie, ces principes sont assurés par la loi fondamentale du pays: la Constitution.

La première section de la loi sur la Renta Dignidad fait écho à l'article 67 de la Constitution, qui établit l'obligation pour l'Etat bolivien d'offrir des pensions de vieillesse, en vertu du système de sécurité sociale, et le droit des personnes âgées à vivre dignement. La prestation a cependant été créée préalablement à la ratification de la nouvelle Constitution bolivienne, en 2007, alors que les versements ont débuté en 2008.

C'est dans ce contexte que le cadre constitutionnel et une loi particulière sont entrés en vigueur dans le pays, établissant le revenu de vieillesse universel (Renta Dignidad) en tant que droit universel pour l'ensemble de la population et fixant à 60 ans l'âge minimum pour bénéficier de la pension. Ainsi, la garantie de la pérennité du programme est inscrite dans la loi suprême du pays.

En matière de financement et de cadre juridique du programme, la loi sur la Renta Dignidad dispose que les sources de financement sont séparées de la politique économique structurelle. En effet, le financement est assuré par une part de la taxe sur les hydrocarbures revenant au Trésor public.³ Ainsi, outre leur inscription dans la loi particulière du programme, la garantie du financement et la pérennité du versement de la Renta Dignidad sont définies dans les normes du secteur des hydrocarbures relatives au transfert des excédents en direction des politiques sociales.

Sur la question de la gestion des versements de la Renta Dignidad, une série de décrets suprêmes et de résolutions administratives ont été émis par le pouvoir exécutif et par l'autorité responsable de la gestion de la pension, respectivement, afin de garantir le fonctionnement de la prestation. Ce cadre réglementaire permet quant à lui d'assurer la traduction dans la pratique, de manière souple et en temps utile, du droit et de l'obligation constitutionnels.

³ Contribution à hauteur de 30 pour cent des ressources issues de la taxe directe sur les hydrocarbures provenant des ressources des préfectures, des municipalités, du Fondo Indígena et du Trésor public.

Financement

Conformément aux principes de solidarité et de durabilité de la sécurité sociale bolivienne, le financement de la Renta Dignidad est une illustration de la politique économique et sociale de redistribution des revenus des secteurs excédentaires vers les secteurs très vulnérables.

Le financement de la Renta Dignidad est assuré à partir de deux sources distinctes: la taxe directe sur les hydrocarbures et les dividendes provenant des entreprises publiques capitalisées.

La taxe directe sur les hydrocarbures (IDH) et la Renta Dignidad

L'Etat plurinational de Bolivie possède d'importantes réserves de pétrole. La production et l'exportation de cette ressource naturelle constituent une des principales parts de son produit intérieur brut (PIB). En 2003, la gestion politique du secteur a été modifiée. Au cours de cette même année, l'«Agenda d'octobre» a été mis en place en réponse à la mobilisation sociale des organisations de la société civile, qui exigeaient la réappropriation de ces ressources par l'Etat ainsi que des bénéfices tangibles pour le secteur.

Trois facteurs importants ont eu et continuent à avoir une influence sur les revenus provenant du secteur national des hydrocarbures :

- la modification du cadre réglementant le recouvrement des recettes de la taxe sur les hydrocarbures et sa répartition entre les différentes régions.⁴ Jusqu'à 2005, la loi régissant le secteur des hydrocarbures prévoyait des taxes sur la chaîne de production qui n'entraînaient pas d'importantes recettes pour le Trésor public. Cependant, suite à son amendement et à la modification du taux d'imposition, les recettes fiscales provenant du secteur des hydrocarbures sont devenues plus conséquentes à partir de 2006 et représentent désormais une des principales sources de revenu pour l'État, aussi bien pour ses dépenses courantes que pour le financement de projets à long terme, tels que les investissements productifs, les projets sociaux à l'échelle nationale ou encore les projets publics à l'échelle locale;
- l'évolution du cours du baril de pétrole, qui a entraîné une hausse du prix des exportations de gaz bolivien à destination de l'Argentine et du Brésil. Il est de notoriété publique que les cours des matières premières ont une influence considérable sur l'économie mondiale et ont connu un cycle de croissance historique ces dernières années. Etant donné que l'économie bolivienne est basée sur l'exportation de matières premières, ce cycle a permis une croissance significative des revenus provenant de la production et de l'exportation des hydrocarbures, et, par contrecoup, des recettes venant de ce secteur. Toutefois, il convient de noter qu'en raison du

⁴ Le montant de la taxe directe sur les hydrocarbures (IDH) recueilli en 2008 et en 2009 était, respectivement, de 950 et 923 millions de dollars, soit 12 pour cent de plus que sous l'ancienne législation. La réduction en 2009 s'explique par la baisse du cours du baril.

caractère exogène de ce facteur, il s'avère nécessaire de prendre des décisions préventives en matière de financement afin de pouvoir faire face aux soubresauts qui pourraient influencer sur les cours et les recettes générées par les hydrocarbures;

- la nouvelle politique économique appliquée au secteur des hydrocarbures, qui a permis à l'Etat bolivien de reprendre le contrôle de la chaîne de production au moyen d'une participation au capital des entreprises stratégiques.

Ainsi, afin de permettre la mise en place de politiques globales, les entreprises du secteur, qui il y a dix ans avaient été privatisées et capitalisées, sont désormais gérées et représentées par l'Etat bolivien.⁵ Cela rend possible l'articulation des investissements productifs et des prestations allouées, et de les adapter aux sources de revenu.

Les fonds destinés au financement de la Renta Dignidad émanant du secteur des hydrocarbures représentent 30 pour cent des recettes totales de la taxe directe sur les hydrocarbures (IDH), qui se sont élevées à 220 millions de dollars en 2008 et à 237 millions en 2009. La politique de protection sociale a transféré une partie des budgets régionaux et national, tirés de l'IDH, sans cependant affecter la mise en œuvre des programmes d'investissement.

Le financement provenant du secteur des hydrocarbures a permis la mise en place d'une politique économique et sociale redistributive utilisant les budgets régionaux et national, le tout dans un environnement économique et politique favorable. Cependant, en raison de l'influence de facteurs exogènes sur le cours des hydrocarbures, il est important que la stratégie d'investissement du secteur prenne en compte le fait que cette source de revenus devrait croître proportionnellement aux obligations de paiement au moyen d'améliorations dans la capacité de production et d'exportation.

Les dividendes provenant des entreprises publiques capitalisées

La deuxième source de financement de la Renta Dignidad provient des entreprises publiques capitalisées.

Tel que mentionné précédemment dans la première étape de la prestation Bonosol, suite à la privatisation des entreprises publiques (vente des parts de l'Etat bolivien dans les entreprises publiques stratégiques à des firmes multinationales), il a été décidé d'utiliser les dividendes distribués par ces entreprises pour le financement du système de sécurité sociale non contributif. Environ 48 pour cent des parts de toutes ces entreprises ont été attribuées aux personnes âgées de plus de 21 ans en décembre 1995 par l'intermédiaire d'un fonds administré par les responsables de fonds de pension privés: le fonds de capitalisation collective.

A l'heure actuelle, les dividendes provenant des entreprises capitalisées sont redistribués aux actionnaires, alors que les ressources de la population sont allouées au fonds de pension de vieillesse universelle.

⁵ L'entreprise publique Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) détient la majorité des parts des compagnies pétrolières qui ont été capitalisées par le capital étranger.

A ce jour, sept des dix entreprises capitalisées en 1996 ont été nationalisées, leurs parts étant passées de la population à l'Etat. Grâce à la politique publique actuelle, ces mesures permettent de trouver un équilibre entre le réinvestissement dans les secteurs stratégiques et le financement des programmes d'assistance sociale, à l'instar de la Renta Dignidad.

Renta Dignidad: gestion et impact

La gestion des paiements

D'importantes avancées en matière logistique et technologique ont été réalisées dans la gestion des paiements de la Renta Dignidad à l'échelle nationale. En premier lieu, le gouvernement a développé une base de données des bénéficiaires. Celle-ci était à l'origine fondée sur les registres d'état civil et sur les listes électorales, avant que ceux-ci ne soient remplacés par d'autres sources de données relatives à l'identité des bénéficiaires. Grâce aux efforts en matière documentaire et informatique réalisés sur l'ensemble du territoire, cette base de données est mise à jour quotidiennement au gré des notifications de décès, des homonymies parfaites, des ajouts de nouveaux bénéficiaires et des modifications des données concernant l'identité, la résidence, l'adresse, etc.

La mise en place de nouvelles procédures et la mise à jour des nouveaux bénéficiaires et de la base de données relèvent des compétences de la structure assurant la gestion de la Renta Dignidad, qui transfère ces demandes aux organismes publics chargés de la régulation du système de pension. L'autorité de suivi et de contrôle social des pensions (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones) valide l'information et apporte les modifications nécessaires. Elle gère au quotidien, en collaboration avec une structure privée de gestion des paiements, le versement de la Renta Dignidad, qui est réalisé en temps réel, assurant ainsi la disponibilité des paiements dans plus de 1 100 centres à l'échelle nationale, y compris dans les secteurs des institutions financières et des centres de paiement des forces armées nationales.

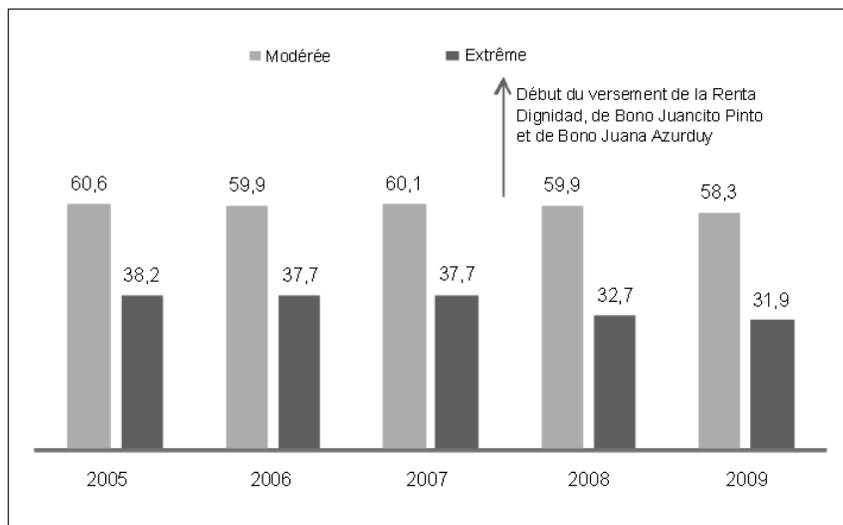
De son côté, le système de paiement des pensions a été amélioré afin d'inclure le montant de la Renta Dignidad dans l'avis de paiement mensuel adressé aux retraités. Cela a son importance dans la mesure où le paiement des pensions est géré par six entités distinctes: le groupe assurant le versement des pensions en vertu du nouveau système de répartition des revenus, l'organisme d'assurance sociale militaire, les deux administrateurs des fonds de pension et les deux compagnies d'assurances qui gèrent les prestations de vieillesse au sein du système individuel par capitalisation.

Au niveau national, les centres de paiement sont accessibles dans plus de 900 plateformes d'institutions financières, qui effectuent des transactions en ligne en temps réel. En matière logistique, il convient d'insister sur l'innovation en termes fonctionnels que représente l'utilisation des forces armées pour le versement de la Renta Dignidad. Il existe plus de 200 points de paiement répartis entre les bases militaires et les unités militaires mobiles. Ces dernières disposent d'un équipement satellite mobile relié à la base de données principale des bénéficiaires, permettant aux personnes de recevoir leur versement en ligne, où qu'elles se trouvent. Le système offre également une couverture géographique plus étendue dans les milieux urbains et, davantage encore, dans les milieux ruraux. Dans le cas

des retraités salariés, la prestation figure sur leur fiche de paie, tandis que dans le cas des retraités non salariés, celle-ci est accessible à partir des plateformes des systèmes financiers et des unités militaires mobiles, et peut être reversée tous les mois ou être accumulée sur un maximum de douze mois. Les observations montrent que les bénéficiaires font le choix d'accumuler la prestation sur trois ou quatre mois, et/ou demandent à la recevoir au cours de la période de fin d'année.

Universalité: l'impact de la Renta Dignidad

Le succès de la politique d'universalité appliquée à la sécurité sociale peut être quantifié par l'évolution des indicateurs de pauvreté et par leur impact social. Au niveau des indicateurs économiques, la Renta Dignidad, conjuguée à d'autres politiques sociales, a permis de soutenir la réduction de la pauvreté modérée et, plus particulièrement, de la pauvreté extrême. Cette dernière est passée de 37,7 pour cent en 2006 à 31,9 pour cent en 2009, soit une tendance à la baisse très nette (voir le graphique.)



Incidence de la pauvreté modérée et extrême (en pourcentage)

Source: Rapport fiscal 2009, ministère de l'Economie et des Finances

L'impact de la Renta Dignidad sur le quotidien de ses bénéficiaires est étroitement lié au contexte et au rôle que jouent les personnes âgées dans la société bolivienne, de même qu'à leur profil de dépenses. En matière de consommation, les bénéficiaires dépensent leur prestation mensuelle dans les trois secteurs suivants: l'alimentation, le logement et les services. Au niveau des dépenses alimentaires, ceux-ci contribuent au budget familial destiné à couvrir les besoins de base. En termes de dépenses dans les services, ils se concentrent en priorité sur le paiement des services de base tels que l'eau, l'électricité, le gaz et les transports publics. Le montant mensuel de la Renta Dignidad suffit à couvrir les dépenses moyennes en électricité, en eau et en gaz d'une famille composée de quatre personnes. Enfin, pour ce qui est du logement, la prestation aide les personnes âgées à honorer les paiements liés au loyer ou à l'hypothèque pour leur famille. En résumé, la Renta Dignidad a rendu leur dignité aux personnes âgées, leur permettant d'apporter leur contribution à la société et à la satisfaction des besoins de base de leur famille.

En termes numériques, le total des bénéficiaires de la prestation universelle Renta Dignidad était, dans la première moitié de 2010, d'environ 800 000, dont 55 pour cent de femmes. Depuis la création de la prestation, plus de 500 millions de dollars ont été reversés sous forme de prestations, avec un taux de croissance annuel de 8 pour cent.

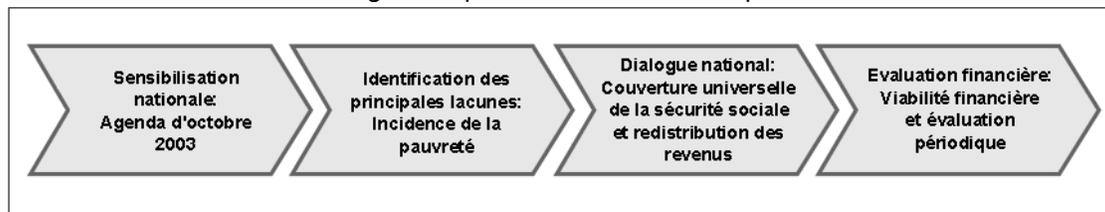
La couverture du programme témoigne de son universalité. Le nombre de bénéficiaires ayant effectivement reçu une prestation mensuelle ou accumulée s'élève à 97 pour cent du nombre total de personnes éligibles. Ainsi, seuls 3 pour cent des personnes de plus de 60 ans ont besoin d'une aide administrative (généralement une correction des données concernant leur identité) afin de pouvoir ensuite bénéficier du versement.

Enfin, la mise en place de ces mesures sociales, notamment les transferts en espèces en faveur des secteurs vulnérables, a permis à la Bolivie de se hisser au rang de pays à revenu moyen⁶, son revenu par habitant ayant dépassé les 1 100 dollars. Cela a ouvert la possibilité de prendre part à des programmes de coopération internationale, à l'instar des autres économies émergentes de la région.

La relation avec le socle de protection sociale

Le concept de socle de protection sociale – défini comme une stratégie destinée à garantir un revenu mensuel minimal en espèces par l'intermédiaire de transferts – permet de mieux appréhender le champ d'action de la Renta Dignidad en Bolivie. En outre, les activités favorisant le développement d'un socle de protection sociale (de la réappropriation de la souveraineté sur les ressources naturelles grâce à l'«Agenda d'octobre» de 2003 à l'octroi de la prestation après évaluation de sa viabilité financière) permettent de mieux comprendre la mise en place et l'évolution de la prestation.

Mise en œuvre de la Renta Dignidad: processus du socle de protection sociale



Source: auteur.

La mise en place du programme Renta Dignidad marque une étape décisive et historique dans la stratégie de mise en œuvre d'un socle de protection sociale. Ce programme a permis de traduire dans les faits le droit social universel en faveur des personnes âgées établi dans la Constitution de l'Etat bolivien. Dans la pratique, celui-ci assure une couverture à l'ensemble de la population bolivienne âgée de 60 ans et plus par l'intermédiaire d'un programme de transferts économiques leur garantissant un revenu minimal.

Il convient de noter le développement d'une série de politiques sociales et économiques en faveur des groupes vulnérables. Ainsi, a été mis en place un transfert financier en faveur des élèves de l'enseignement primaire, la prestation Bono Juancito Pinto, qui encourage la

⁶ D'après le classement de la Banque mondiale de 2010, fondé sur le revenu par habitant.

poursuite d'études. Il existe également une subvention publique reversée aux femmes enceintes accouchant dans des centres de santé publics et non à domicile. Ayant pour nom Bono Juana Azurduy, cette prestation accorde également une subvention aux femmes lorsque celles-ci se rendent à des consultations prénatales dans un centre de santé et lorsqu'elles font passer des examens réguliers à leur enfant au cours de ses deux premières années de vie. La Bolivie possède en outre un programme destiné à étendre la couverture d'assurance maladie gratuite à l'ensemble de la population âgée par l'intermédiaire du programme de sécurité sociale destiné aux seniors. Tous ces programmes font partie d'une stratégie globale d'assistance et de protection sociale en faveur des groupes très vulnérables et sont financés à partir de ressources publiques. En décembre 2009, pas moins de 27,7 pour cent de la population a bénéficié de transferts sociaux (encadré 1).

Encadré 1. Les populations bénéficiant de transferts conditionnels en espèces

Les taux élevés de pauvreté, d'inégalité et de discrimination sociale existant en Bolivie ont rendu nécessaire la mise en œuvre d'un ensemble de mesures sociales destinées aux secteurs les plus défavorisés de la population. Depuis 2006, les transferts conditionnels en espèces ont constitué un outil fondamental à court terme, permettant de subvenir en partie aux besoins courants de la population grâce à des transferts directs en espèces et de lier cette prestation à des obligations, qu'il s'agisse d'assiduité scolaire, de consultations dans des cliniques médicales ou de visites dans des centres de secours dans le cas des personnes âgées.

En décembre 2009, pas moins de 27,7 pour cent de la population, soit 2 840 334 personnes, bénéficiaient de transferts en espèces: parmi eux, ils étaient 16,9 pour cent à avoir reçu une prestation Bono Juancito Pinto, destinée aux élèves inscrits de la première à la huitième année de l'enseignement primaire (formel) ainsi qu'aux élèves bénéficiant d'un enseignement spécialisé ou sous une autre forme; ils étaient 7,5 pour cent à avoir bénéficié de la prestation Renta Dignidad, en faveur des personnes âgées de 60 ans et plus; alors que les 3,3 pour cent restants ont touché la prestation Bono Juana Azurduy, créée en mai 2009 et s'adressant aux femmes ainsi qu'aux enfants de moins de deux ans.

La Renta Dignidad, un programme de protection sociale universelle au succès incontestable, fait partie d'un ensemble de programmes qui dirigent les ressources en direction de mesures visant à garantir à la population une vie digne. Cette stratégie globale est très similaire à l'Initiative pour un Socle de protection sociale, dont elle partage les objectifs, dans la mesure où elle vise à faire respecter les droits fondamentaux de la population grâce à ses services et à ses transferts.

Conclusions et défis futurs

Conformément au consensus social et à la représentation politique, dans un contexte de restrictions économiques, une décision a été prise afin de faire face à la difficulté consistant à consacrer une partie des recettes provenant d'une des principales ressources naturelles du pays; décision qui commence à porter ses fruits. Cela ne fait aucun doute, tant en matière d'indicateurs socio-économiques qu'en termes d'impact socioculturel. Chaque Bolivien est ainsi assuré de recevoir de l'Etat un revenu mensuel à vie au cours de ses vieux jours, lui permettant de continuer à aider sa famille et à demeurer un membre actif de la société.

Pour sa part, le droit fondamental et universel à disposer d'une pension de vieillesse a été garanti, celui-ci ayant été reconnu comme tel dans la Constitution de l'Etat bolivien, assurant par là sa pérennité. La nouvelle Constitution politique de l'Etat plurinational de Bolivie, approuvée au suffrage universel en janvier 2009, répond ainsi à la demande de la population et en fait un droit inaliénable.

Le financement de la Renta Dignidad, qui provient de la taxe sur les hydrocarbures, témoigne également du consensus politique, économique et social. La volonté du peuple de tirer profit de la propriété et de la souveraineté sur leurs ressources naturelles s'est traduite sous la forme d'une politique de redistribution des revenus. Un secteur excédentaire, celui des hydrocarbures, contribue directement au financement de la prestation universelle.

Cependant, tous les objectifs n'ont pas encore été atteints et les tâches à venir vont s'avérer délicates. Suit une liste de ces différentes difficultés auxquelles fait face la Renta Dignidad:

- La première difficulté consiste à renforcer le consensus politique au sein de la société, des régions assurant le financement de la Renta Dignidad et des bénéficiaires, à travers leurs représentants, afin de garantir l'inscription dans le droit de la prestation en faveur de l'ensemble de la population, toutes générations confondues.

Il est également essentiel d'intégrer la politique de protection sociale universelle en faveur des personnes âgées à la culture bolivienne au moyen de la solidarité, afin de permettre ainsi l'allocation des ressources publiques des secteurs excédentaires aux secteurs vulnérables et de reproduire de telles mesures pour d'autres groupes vulnérables ou d'autres groupes devant faire face à la pauvreté.

- Etant donné que la source principale de financement provient des recettes pétrolières et gazières, qui dépendent des cours extérieurs, il est indispensable d'investir dans le secteur des hydrocarbures afin de maintenir les niveaux de revenu, voire de les accroître. En outre, une gestion prudente des fonds de la Renta Dignidad est nécessaire afin de mettre à profit les excédents et de procurer une aide financière dans les périodes au cours desquelles les recettes ne permettent pas un autofinancement.

Si son financement est assuré, le montant de la prestation pourrait atteindre, à moyen terme, 679 bolivianos (97 dollars), soit l'équivalent du salaire minimum national. D'après l'analyse de l'impact sur l'allocation des ressources, l'augmentation

du montant de la prestation devrait être progressive dans le cas des groupes plus fortement touchés par la pauvreté ou bénéficiant de revenus moindres.

- La loi sur la Renta Dignidad prévoit la possibilité de recevoir le versement en espèces ou en nature. Il est ainsi possible de mettre en place un type de transfert en vertu duquel le bénéficiaire est payé sous la forme de produits destinés à répondre aux besoins essentiels et d'orienter la production nationale en fonction de ce marché de bénéficiaires. Tout cela dépendra de l'intégration et de l'évaluation des politiques destinées à stimuler la production ainsi que des politiques de redistribution des revenus.

Etant donné les importants efforts financiers consentis par l'Etat pour le paiement des prestations, une partie de ces ressources pourrait être utilisée afin d'encourager la production, ce qui entraînerait la création d'emplois et le développement économique, et de permettre aux bénéficiaires de choisir le type de versement dont ils souhaitent bénéficier (en espèces ou en nature). De toute évidence, il sera également capital de parvenir à un consensus parmi les bénéficiaires.

- Du point de vue fonctionnel, il convient de compléter l'enregistrement biométrique des bénéficiaires. Cela permettrait de ne plus avoir à présenter des documents d'identité afin de recevoir la prestation et de réduire du même coup les risques de fraude.

Parallèlement, un numéro de sécurité sociale individuel sera attribué à chaque bénéficiaire, permettant de lier l'identification des bénéficiaires à leur trajectoire professionnelle et aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre au cours de leur vie.

- Une autre difficulté consiste à compléter le système de sécurité sociale bolivien au moyen d'un système de pension associant politiques économiques et politiques sociales, et incluant la Renta Dignidad et la pension de retraite de solidarité (Pensión Solidaria de Jubilación).

Enfin, tel qu'évoqué au début de la présente étude, une des principales conclusions concernant l'impact de la Renta Dignidad en Bolivie est l'amplification de la réduction de la pauvreté. Présenter cet exemple d'expérience réussie permet de démontrer l'impact réel de la mise en place de politiques de redistribution des revenus et d'assistance sociale sur les groupes vulnérables, à l'image des personnes âgées, qui peuvent désormais vivre dans la dignité.

Encadré 2. La pension de retraite de solidarité: assurer une retraite décente aux travailleurs

Afin d'assurer une retraite décente à l'ensemble des travailleurs boliviens et de parvenir à la couverture universelle du système de retraite, la pension de retraite de solidarité (Pensión Solidaria de Jubilación) a été créée.

Celle-ci, au sein du système de sécurité sociale semi-contributif, vise à assurer une retraite minimale, dont le montant croît proportionnellement au nombre d'années de cotisations, aux travailleurs dépendants et indépendants ayant droit à une pension, au montant de loin inférieur, au titre du système par capitalisation.

Le premier groupe de bénéficiaires de cette pension comprend les travailleurs ayant l'âge de la retraite ne bénéficiant que de faibles montants de retraite, parfois inférieur au salaire minimum national, au titre du système individuel par capitalisation, en raison de longues périodes de chômage et, durant les périodes d'activité, de revenus et de contributions faibles (largement inférieurs au salaire moyen).

A moyen et à long terme, le deuxième groupe de bénéficiaires sera composé des travailleurs autonomes, parmi lesquels les routiers, les agriculteurs, les femmes au foyer, les dirigeants syndicaux, les consultants individuels, les ouvriers du bâtiment et les travailleurs d'autres secteurs, qui sont désormais encouragés à cotiser à un système de sécurité sociale à long terme grâce à la garantie d'une pension de retraite minimale, non soumise au capital accumulé dans le compte d'épargne-retraite.

L'âge minimal pour avoir droit à la Pensión Solidaria de Jubilación est de 58 ans et son montant augmente en fonction du nombre d'années de cotisation. Par exemple, un travailleur qui aura contribué pendant 15 ans aura droit à une pension d'un montant équivalant à 100 pour cent du salaire minimum national (97 dollars) tandis qu'un travailleur qui aura cotisé pendant 35 ans aura droit à une pension d'un montant situé entre 190 et 370 dollars, révisé sur une base annuelle afin de maintenir le pouvoir d'achat.

De par sa nature de politique redistributive, son financement provient: (a) d'une cotisation patronale obligatoire de 3 pour cent basée sur la masse salariale; (b) d'une cotisation salariale de 0,5 pour cent; (c) des cotisations de solidarité versées par les personnes touchant un salaire mensuel d'un montant 20 fois supérieur au salaire minimum national (1 900 dollars); et (d) de 20 pour cent des primes de risque, sans que cela n'ait d'incidence sur le financement des pensions.

Enfin, la Pensión Solidaria de Jubilación a instauré des politiques modifiant les modalités d'accès en fonction du sexe du bénéficiaire, parmi lesquelles (a) la réduction de l'âge minimum nécessaire pour les mères actives d'un an par enfant (avec un maximum de trois ans) et (b) la mise en place d'un barème de mortalité uniforme pour les femmes et les hommes afin de calculer des pensions équitables au sein du système individuel par capitalisation.

-
- ⁱ Institut national de statistiques, 2010.
- ⁱⁱ *Ibid.*
- ⁱⁱⁱ Ministère de la Santé et des Sports, 2008.
- ^{iv} Institut national de statistiques, 2009.
- ^v Fonds monétaire international, Base de données Perspective de l'économie mondiale, octobre 2010, données de 2009.
- ^{vi} Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, octobre 2010, données de 2009.
- ^{vii} Institut national de statistiques, 2009.
- ^{viii} Institut national de statistiques, Unité d'analyse des politiques économiques et sociales (UDAPE), 2009.
- ^{ix} PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2009.