LA MODERNISATION DU SYSTÈME DE PRÉVOYANCE PÉRUVIEN

MARÍA KATIA GARCÍA LANDABURU
PROFESSEURE, PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

La loi n° 32123 a mis en place le Système intégral de prévoyance péruvien, qui englobe le système national et le système privé de retraite, afin de garantir la protection de toutes les personnes, qu'elles soient liées ou non par un contrat de travail (bien que, au sens strict, ce système ne couvre pas tous les régimes de retraite en vigueur au Pérou).

Cette loi est entrée en vigueur le 6 septembre 2025, le lendemain de la publication de son règlement, approuvé par le décret suprême 189-2025-EF (à l'exception de certaines dispositions spécifiques pour lesquelles des délais différents ont été fixés), mais elle a été modifiée presque immédiatement par la loi n° 32445, qui est entrée en vigueur le 21 septembre 2025.

Nous commencerons par décrire l'organisation du système de retraite **(I)** puis nous aborderons les aspects caractéristiques du nouveau système mis en place **(II)**.

I – CONTEXTE ANTÉRIEUR

Le Pérou disposait d'un régime non contributif et d'un régime contributif. Il existait également un régime semi-contributif applicable aux travailleurs des microentreprises, appelé Système de pensions sociales, régi par le décret législatif 1086. Ce système était financé par les cotisations des travailleurs et celles équivalentes versées par l'État (il a été maintenu dans le cadre de la nouvelle loi).

Le régime non contributif était géré par deux programmes relevant du ministère du Développement et de l'Inclusion sociale : le Programme national d'aide solidaire Pension 65, et le Programme national de versement de la pension non contributive aux personnes en situation de pauvreté et souffrant d'un handicap sévère. Ces deux programmes, créés respectivement en 2011 et 2015, s'adressaient aux personnes en situation d'extrême pauvreté ne percevant aucune pension du secteur public ou privé. Dans le cadre du premier programme, les personnes âgées de plus de 65 ans recevaient une aide financière de 350 soles (environ 88 euros) tous les deux mois ; dans le cadre du second programme, les personnes souffrant d'un handicap sévère recevaient une pension non contributive de l'État d'un montant de 300 soles (environ 75 euros) tous les deux mois.

Le régime contributif reposait à la fois sur un système public et un système privé. Le système public était composé de quatre régimes : le régime des forces armées et de la police (décret-loi 19846), le régime des fonctionnaires (décret-loi 20530), le régime des diplomates (décret législatif 894) et le Système national de pensions (SNP) (décret-loi 19990). Il s'agit d'un système par répartition, dans lequel les cotisations des travailleurs sont versées sur un fonds commun qui permet d'accéder à des pensions d'invalidité, de retraite et, le cas échéant, de réversion (veuvage, orphelinat ou ascendants). Le Système privé de pensions (SPP), créé au début des années 1990 et réformé par la suite, n'est pas à proprement parler un système de sécurité sociale, mais un modèle d'assurance sociale qui repose sur des comptes individuels de capitalisation où sont versées les cotisations des travailleurs, gérées par des Administrateurs privés de fonds de pension (AFP). Le fonds généré par les cotisations et la rentabilité obtenue grâce aux AFP permettait d'accéder à des pensions d'invalidité, de retraite et de réversion. En outre, les affiliés au SPP pouvaient verser des cotisations volontaires avec ou sans objectif de prévoyance.

Concernant les cotisations obligatoires au SNP et au SPP, qui ont été maintenues, elles s'élèvent respectivement à 13 % et 10 % de la rémunération assurable (auxquels s'ajoutent une commission et une prime d'assurance dans le cadre du SPP). Seuls les travailleurs cotisent au système de retraite, l'employeur cotisant uniquement au système de santé (9 %).

II – LE NOUVEAU SYSTÈME INTÉGRAL DE PRÉVOYANCE PÉRUVIEN : ASPECTS NOVATEURS ET PILIERS DU SYSTÈME

Conformément à la loi n° 32123, le système de prévoyance est unique, universel, égalitaire, inclusif et intégré dans une structure multipiliers sous administration publique et privée. Bien qu'il s'agisse en principe d'un système global dont la mise en œuvre devait commencer quelques jours après son entrée en vigueur, il a été partiellement « démantelé » par la loi n° 32445. Cette dernière est intervenue sur deux points : (i) la suppression de la cotisation obligatoire des travailleurs indépendants, par l'abrogation de l'article 9 de la loi (qui prévoyait une cotisation à partir de 2028 de 2 % de leurs revenus, pourcentage qui devait augmenter jusqu'à atteindre 5 % en 2034), et (ii) la possibilité pour les affiliés au SPP de retirer leurs fonds. La loi n° 32123 indiquait que les affiliés âgés de 40 ans ou plus avant le 6 septembre 2025 pouvaient, au moment de leur départ à la retraite, choisir entre percevoir une pension de retraite ou recevoir jusqu'à 95,5 % du montant total disponible sur leur compte individuel de capitalisation (les 4,5 % restants devant être transférés au régime contributif de la sécurité sociale en matière de santé). La loi n° 32445 a modifié cette règle, étendant ce droit à tous les affiliés, quel que soit leur âge, mais cela impacte le droit à la retraite et nuit au système de prévoyance, car le retrait des fonds peut priver l'affilié de sa pension.

L'étendue des normes ne permettra pas de faire référence à toutes les matières qu'elles réglementent. Nous concentrerons donc notre analyse sur les piliers du nouveau système, mais il convient au préalable de souligner deux aspects novateurs :

- La mise en place d'une contribution spéciale, appelée « contribution à la consommation », qui alimente le pilier volontaire du système et est financée par des ressources du Trésor public consignées et autorisées dans le budget public alloué chaque année. Elle correspond à 1 % du montant total des ventes, des cessions d'usage et/ou des services fournis, comme indiqué sur les factures électroniques émises à l'affilié lors de chaque exercice fiscal.

- L'affiliation obligatoire de toutes les personnes domiciliées au Pérou, lorsqu'elles atteignent l'âge de 18 ans (qu'elles travaillent ou non), avec une procédure transitoire pour les personnes déjà majeures. La suppression de la cotisation obligatoire des travailleurs indépendants a suscité un débat sur le maintien de l'affiliation obligatoire après la promulgation de la loi n° 32445, car il s'agissait finalement de mesures complémentaires. Toutefois, celle-ci n'a pas été expressément abrogée. Nous espérons que les nouvelles dispositions réglementaires qui seront adoptées permettront de clarifier ce point.

L'article 5 de la loi énonce que le système repose sur quatre piliers : non contributif, semi-contributif, contributif et volontaire, qui seront détaillés ci-dessous.

A – Pilier non contributif

Le pilier non contributif est géré et financé par les pouvoirs publics. Son objectif est d'assurer la couverture des personnes qui, à l'âge de la retraite (65 ans), ne disposent pas d'une pension de retraite proportionnelle spéciale calculée sur la base de leurs cotisations au système (pension contributive) et se trouvent en situation de pauvreté ou de vulnérabilité, selon les critères du Système de ciblage des ménages. Il couvre également les personnes souffrant d'un handicap grave et d'autres groupes de population vulnérables qui sont prioritaires et remplissent les conditions mentionnées ci-dessus.

L'ONP (Office de normalisation des retraites ou *Oficina de Normalización Previsional*) est chargée de gérer le paiement (la pension ne doit pas dépasser 25 % de la pension minimale accordée dans le cadre du SNP) et de coordonner progressivement le pilier non contributif.

B – Pilier semi-contributif

La gestion du pilier semi-contributif et le versement des prestations qui sont accordées sont à la charge de l'ONP, car le financement est public. Il offre une garantie de l'État aux personnes affiliées au système pour le versement des prestations de retraite, d'invalidité, de survie et des frais d'obsèques selon le régime applicable. Il permet d'accéder à une pension minimale et, le cas échéant, à une pension de retraite proportionnelle spéciale (lorsque les unités de cotisation requises ne peuvent être justifiées), avec une garantie de l'État.

Ce pilier est composé du SNP et des régimes spéciaux qui en dépendent (administration publique), et du SPP et des régimes qui le composent (administration privée). Y ont accès les personnes affiliées au SNP qui, à l'âge de la retraite, remplissent les conditions requises en matière de cotisations pour bénéficier d'une pension, ainsi que les affiliés au SPP qui, à l'âge de la retraite : (i) n'ont pas effectué de retraits de leur compte individuel de capitalisation depuis l'entrée en vigueur de la loi, (ii) remplissent les conditions requises en matière de cotisations (ils doivent avoir cotisé pendant 20 ans), et (iii) dont le montant du compte individuel de capitalisation est insuffisant pour financer une pension minimale ou une pension de retraite proportionnelle spéciale.

C – Pilier contributif

Le pilier contributif repose sur un modèle dual, dont la gestion est assurée par : (i) l'ONP, dans le cas du SNP et des régimes qui en dépendent, (ii) les AFP et les

entreprises du système financier, dans le cas du SPP et des régimes qui le composent, et (iii) les compagnies d'assurance, lorsqu'elles interviennent directement dans le paiement d'une pension de retraite, d'invalidité, de survie et des frais d'obsèques.

Ce pilier accorde des pensions de retraite, d'invalidité, de survie, et des frais d'obsèques, selon le régime correspondant, qui sont financés par les cotisations que versent les personnes affiliées au système.

D – Pilier volontaire

Ce pilier est complémentaire au système et permet aux personnes d'améliorer leurs pensions ou de compléter leurs cotisations afin d'accéder aux prestations qu'il offre. Il est financé par des allocations ou des cotisations volontaires à des fins de prévoyance. Sa gestion est assurée par le SPP, par le biais d'un compte spécial.

Il comprend également les cotisations versées par le biais du mécanisme de cotisations assises sur la consommation, qui proviennent des dépenses de consommation des affiliés au système, dûment justifiées sur présentation des tickets de caisse électroniques.

Afin d'encourager l'épargne, il est prévu que, chaque année et en fonction des prévisions budgétaires, des ressources du Trésor public puissent être consacrées au financement d'une cotisation complémentaire équivalente à la cotisation volontaire à des fins de prévoyance, versée directement par les personnes affiliées au système qui perçoivent des revenus mensuels ne dépassant pas 0,25 de l'unité fiscale.

Dispositions finales

Cela faisait quelque temps que le Pérou évaluait la nécessité de réformer le système de prévoyance afin de passer à un système multipiliers. La loi n° 32123 a mis en place ce système (qui a suscité certaines critiques, car la pension minimale n'inclut pas la contribution à un fonds de solidarité auquel cotisent également les affiliés au SPP), sans toutefois supprimer le modèle précédent, mais en cherchant plutôt à le consolider en y ajoutant quelques aspects novateurs. Il est, malgré tout, surprenant que les mêmes députés qui ont légiféré sur la question aient changé de position quelques jours seulement après la publication du Règlement et l'entrée en vigueur de la loi. Cela montre à quel point la question des retraites est controversée au Pérou et combien les intérêts sont contradictoires.

Le Pérou, comme d'autres pays en développement, présente un taux élevé d'économie informelle : environ 70 % de la population active est composée de travailleurs indépendants ou de travailleurs informels salariés. Cette situation nuit au système de retraite, car une grande partie des travailleurs ne cotisent pas de manière continue et suffisante. Ainsi, de plus en plus de personnes atteignent l'âge de la retraite sans pouvoir bénéficier d'une pension ou bien seulement d'une pension très faible. Dans un contexte de vieillissement de la population, l'avenir des personnes âgées (et l'augmentation des dépenses publiques) est une préoccupation majeure. Si aucun plan n'est mis en place pour réduire le travail informel, il sera difficile de garantir la viabilité d'un tel système.