

La solution chilienne

*“On sait que le propre du génie est de fournir des idées aux crétins
une vingtaine d’années plus tard.”*

Louis ARAGON

C’est au Chili, aux heures les plus sombres de la vie de ce pays, que la plus fantastique réforme des retraites par répartition a été réussie. Cette transition quasi parfaite a été et est toujours complètement occultée en France : elle aurait démontré en effet que le passage de la retraite par répartition à la retraite par capitalisation est possible sans injustice majeure et qu’il suffit seulement de manifester une réelle volonté politique pour y arriver. Mais on sait qu’en France tout ce qui touche à une diminution de la répartition est politiquement incorrect. Pour occulter cette réforme il a donc suffi de mettre les 17 millions de Chiliens dans le même sac que Pinochet et de considérer qu’à ce titre ils ne pouvaient être dignes de notre attention. Dommage, car cette réforme est riche d’enseignement, plus particulièrement pour la France où perdure un système de retraites par répartition dont vous avez pu constater dans les chapitres précédents qu’il est fondamentalement injuste et voué à la faillite.

José Pinera, l’homme qui a réussi ce tour de force avait 32 ans en 1981. Ministre de l’économie, formé aux États-Unis, il était arrivé très tôt à la conclusion qu’une réforme du système de retraites chilien était indispensable sous peine de le voir couler corps et biens, entraînant avec lui les pensions payées à des millions de travailleurs. Malgré le fait qu’il oeuvrait dans le cadre d’un régime dictatorial, José Pinera a réussi à mener une réforme “démocratique”, respectueuse des droits des travailleurs en permettant aux salariés d’opter librement pour le système de leur choix, sans aucune obligation. A l’actif de cette réforme on peut mettre le formidable boom économique qu’a connu le Chili dans les vingt années qui ont suivi et qui, de l’avis de tous les observateurs, est à l’origine de la restauration de la démocratie dans ce pays. C’est en libéralisant l’économie, en l’ouvrant au monde extérieur, en libérant les individus de l’emprise de l’administration, de l’État, qu’on libère les hommes. L’action, comme toujours aura été plus efficace que les mots.

José Pinera est désormais invité dans le monde entier, des États-Unis à la Pologne, en passant par le Maroc et même la Chine populaire où le gouvernement a fait appel à ses conseils pour mettre en place un régime de retraite collectif par capitalisation. Il y a deux ans, lors d’une réunion à Londres, pas moins de sept ministres ou anciens ministres des finances de différents pays du monde entier se sont déplacés pour l’écouter. Lors du dîner de gala il était invité à la table du ministre en titre des finances de Grande Bretagne et de son prédécesseur.

Deux jours plus tard, je l'ai invité à Paris, en compagnie du prix Nobel 1992 d'économie Gary Becker dans une réunion où 1000 personnes s'étaient rassemblées pour l'écouter, il a fait l'objet de sarcasmes, s'est vu traité de "suppôt de Pinochet" par des agitateurs pro-répartition, et a été victime de l'omertà politique et médiatique, bien que 600 députés, 350 sénateurs et 1200 journalistes aient été prévenus et invités. Et pourtant, c'est l'Angleterre qui a arrêté Pinochet, alors que chez nous il aurait discrètement filé avant toute arrestation comme bon nombre de dictateurs accueillis sur le sol de la République française. La manipulation et les amalgames politiques sont bien pratiques pour occulter le vrai débat et éviter d'aller au fond du problème.

Un système de retraites par répartition pour tous les salariés a été généralisé au Chili en 1925, soit 20 ans après l'Allemagne mais aussi 20 ans avant la France. Ce système plus ancien a donc été confronté plus tôt que le notre au principal problème sur lequel achoppe la retraite par répartition : le problème démographique qui rend le système non finançable, sauf à étrangler l'économie.

Comme le dit José Pinera : "j'aurais pu comme beaucoup de ministres remettre à plus tard le moment de prendre le problème à bras le corps et le laisser à mes successeurs. J'aurais pu augmenter un peu les impôts, les taxes, mais je pensais que ce n'était pas une façon très responsable de gérer les affaires publiques. Lorsqu'on a l'occasion d'être le serviteur du peuple, il faut utiliser cette rencontre avec le pouvoir qui est brève pour éviter de devenir un politicien professionnel. Il faut utiliser sa vie politique pour faire ce qui est bon pour son pays et nous avons pensé que la seule façon de résoudre une fois pour toutes le problème de la pauvreté et de la vieillesse était d'entamer une réforme structurelle afin de sauver le système des retraites par une transformation radicale". Ces paroles ô combien "incorrectes" furent prononcées à l'occasion de l'intervention publique de José Pinera à Paris, pays où l'on a perdu l'habitude d'entendre les ministres tenir ce genre de discours !

Pour José Pinera, l'une des principales difficultés de sa réforme aura été de convaincre ses concitoyens : les Chiliens étaient habitués depuis presque un siècle à ce que le gouvernement s'occupe d'eux durant leur retraite. Et voilà que soudain, on leur proposait de se prendre en charge eux-mêmes, de devenir responsables de leur propre avenir, et d'adhérer à un système basé d'abord sur le volontariat. La force de la réforme mise en place par José Pinera c'est qu'elle n'a pas été imposée. Du jour au lendemain, les travailleurs chiliens ont eu le choix entre rester dans le système par répartition ou affecter leur cotisation à des fonds de pension privés.

Une quinzaine de fonds de pension ont en effet été créés, avec la liberté pour chaque travailleur de passer de l'un à l'autre à tout moment : il s'agissait de cette façon de les mettre en concurrence et d'améliorer leur performance. Des règles de gestion très strictes ont été établies afin d'apporter toutes les garanties aux travailleurs, la première étant que leurs placements, enregistrés sur un Livret d'épargne, devaient rester à leur libre disposition. Peu d'intervention de l'État dans ce système, ainsi que l'expliquait José Pinera : "Plutôt que d'avoir un gouvernement gérant, organisant, réglementant les systèmes de retraite, nous lui donnons le rôle de garant du système. Jamais en 17 ans aucun travailleur n'a perdu un seul peso en raison de fraude ou de mauvaise gestion". Accueillie avec méfiance lors de sa mise en place, la réforme s'est imposée progressivement : peu de travailleurs la première année ont souscrit aux fonds de pension, puis voyant qu'ils étaient correctement gérés et qu'ils servaient des pensions supérieures à celles garanties par l'État, les Chiliens ont petit à petit basculé, en toute liberté, sans aucune obligation.

La réforme de José Pinera a eu également l'avantage de répondre à l'objection que l'on entend fréquemment chaque fois qu'on évoque la possibilité de mettre en place un système de retraite par capitalisation : si les salariés quittent le navire avant la catastrophe, avec quoi pourra-t-on payer les retraites des anciens, faute de cotisations pour alimenter la caisse ? Là encore José Pinera a trouvé une solution simple, logique et qui a permis de maintenir les anciens dans tous leurs droits. Car au Chili, contrairement à ce qui se passe en France, la garantie de l'État n'a pas été un leurre, mais une réalité. En effet, parallèlement à cette réforme des retraites, le Chili a procédé à une large privatisation des entreprises du secteur public. Mais l'argent de ces privatisations n'a pas été dépensé pour boucher les trous du budget, pour financer un système politique ou administratif, voire les comptes suisses d'un dictateur. Ces sommes ont été affectées en priorité au service des retraites dues par l'État dans le cadre de la répartition. Dans ce sens, ces privatisations n'auront pas été vaines, elles auront directement servi aux citoyens : aux actifs pour leur éviter d'avoir à supporter le passif de la répartition, aux anciens pour leur donner l'assurance que leurs retraites seraient payées.

Sur le plan intellectuel, cette mesure est prodigieusement intelligente et juste : les entreprises appartenant à l'État ont été créées et développées par les anciens travailleurs, ce capital n'appartenait donc pas à l'État mais à ceux qui l'avaient constitué, et on le leur a rendu. Les nouveaux travailleurs, eux, se constituant leur propre capital pour la retraite. A cette occasion, l'État n'a fait que rendre aux citoyens ce qui leur appartenait. En France cette mesure n'est malheureusement plus transposable car il ne reste plus grand chose à vendre. Mais d'autres éléments de ce capital appartenant aux Français et non aux hommes de l'État sont utilisables, comme nous le verrons plus loin.

Grâce à ces mesures simples, les mentalités ont été complètement transformées au Chili. Les entreprises chiliennes étant devenues leur propriété, par l'intermédiaire des fonds de pension, les travailleurs chiliens se sont découverts un réel intérêt pour l'économie de leur pays et ils ont tout fait pour l'enrichir sachant qu'ainsi ils s'enrichissaient eux-mêmes : moins de grèves notamment, plus de productivité, plus de responsabilité, plus d'intéressement et une réelle culture économique que les Français n'ont pas. Quand la SNCF appartiendra aux retraités du rail, les trains rouleront peut-être mieux.

Résultat, ce petit pays, mal desservi par la nature (5000 km du Nord au Sud avec les moyens de transport que cela implique), a connu l'un des plus forts taux de croissance au cours de ces vingt dernières années, près de 7% par an. Le PIB du Chili a été multiplié par quatre en 20 ans alors que le nôtre n'a que doublé. Si nous avions fait la même chose en même temps, chaque Français serait aujourd'hui deux fois plus riche, mais aussi, et c'est aussi important, plus libre, plus responsable. Ces éléments contribuent à la dignité de l'homme. Et c'est sans doute grâce à cette évolution qu'un dictateur s'est progressivement effacé, sans heurts, sans massacres, sans famine, contrairement à ce qui a pu se passer ailleurs. Cela n'excuse ni ne justifie en rien le passé mais, si la dictature de Pinochet est condamnable et a été condamnée par le monde entier, la politique économique de certains ministres chiliens ayant conduit à l'effacement de la junte militaire et à la stabilité économique, politique et sociale du Chili ces dernières années mérite tout de même d'être saluée.

Il faut mettre également au crédit de Pinera, à l'inverse de l'attitude des dirigeants français, le fait d'avoir refusé de voir des travailleurs payer 20 à 30% de leurs revenus pour des cotisations qui ne leur auraient même pas garanti une retraite décente, d'autant qu'à l'époque les retraités chiliens étaient déjà pauvres et subissaient de plus les effets d'une inflation catastrophique. "Après 16 ans de ce système, l'épargne moyenne de l'ouvrier chilien est devenue supérieure à celle de l'ouvrier américain ! Les travailleurs chiliens ont maintenant un sens de la propriété, un sentiment de dignité, de sécurité, qui les rend moins dépendants des employeurs, des syndicats, des politiques". Pinera a aussi résolu le problème de l'âge du départ à la retraite, les travailleurs là encore étant libres de quitter la vie active lorsqu'ils le désirent. Aucune contrainte, telle est la règle d'or de sa réforme.

Pour ce qui est des bas salaires et des chômeurs, un fond de solidarité gouvernemental leur assure un revenu minimum mais celui-ci n'est pas financé par des cotisations, considérant que "les cotisations tuent l'emploi". Résultat, les charges salariales au Chili sont proches de zéro, et le pays est au bord du plein emploi, progrès social considérable car la meilleure des protections sociales consiste bien à avoir un travail !

Le problème des régimes spéciaux a également été réglé sans tricher, dans l'équité : l'État n'a garanti aucun privilège, notamment ceux des fonctionnaires qui avaient obtenu, grâce au clientélisme des hommes politiques, le droit de partir après 20 ou 25 ans d'activité. L'État n'a garanti que le régime général, celui qui était appliqué à 90% de la population chilienne.

Les fonds de pension de leurs côtés n'ont jamais promis monts et merveilles pour attirer les salariés. Des règles ont été édictées pour éviter la spéculation, privilégiant la sécurité plutôt que la rentabilité. Résultat, les 4% de rendement du capital placé promis au début se sont traduit par 12% chaque année les quatorze premières années¹. En 1995, suite aux problèmes financiers du Mexique ayant contaminé toute l'Amérique du Sud, il a été envisagé de modifier certaines règles. Les salariés ont préféré continuer sur les mêmes bases, comprenant et acceptant que le marché fluctue, et qu'après quatorze ans à 12% une année à 2,5% de rendement était normale, montrant par là leur grande maturité économique. Ces fonds injectés dans l'économie du pays ont dopé les entreprises et permis une croissance sans précédent au Chili. Comme toujours après une longue et forte croissance, il y a eu une pause importante depuis deux ans, et la croissance semble vouloir commencer à repartir.

Très peu de réformes dans le monde se sont effectuées sur la base du volontariat. Pinera a été fortement critiqué au début de son entreprise car si personne n'adhérait au système, sa réforme aurait été vide de sens et tout s'écroulait. Ses adversaires ont menacé de lui faire payer les frais de ce qu'ils considéraient comme une erreur politique. Il a pris un risque personnel et a tenu bon. Il a sillonné le pays pour convaincre et éduquer ses concitoyens. De 25% des cotisations versées au système privé la première année, le niveau est passé à 93% aujourd'hui et ceux qui n'ont pas fait ce choix ont pu continuer sans contrainte dans le système public. Cette euphorie n'est pas appelée forcément à durer. Il y aura certainement de mauvaises années, mais sur 35 à 40 ans, avec déjà 16 ans d'épargne à 12%, les travailleurs sont très largement gagnants, et peuvent encaisser une chute sur quelques années.

Je ferais quand même un reproche : le passage du 100% répartition au 100% capitalisation n'est peut être pas la panacée. Un système mixte me semble préférable. On peut toutefois considérer que ce système mixte existe au Chili pour les plus bas revenus. Et il n'est pas exclu que le gouvernement chilien ait un jour à s'impliquer plus qu'il ne le souhaite dans la gestion de ces fonds de pension.

Enfin avec le temps on constate que ce système par capitalisation est porteur d'un autre avantage, que la répartition n'autorisait dans aucun cas. Le système permet en effet de

multiplier les départs en retraite volontaires entre 55 et 60 ans. De fait, d'après une étude américaine du Cato Institute de Washington faisant le bilan de 18 années de cette transition, les départs volontaires à 55 ans sont beaucoup plus nombreux que prévus. Lorsque le travailleur estime que son capital lui apporte une rente suffisante pour vivre, il s'arrête, libérant ainsi un emploi. C'est la préretraite libre, non la préretraite à la charge de la société, et qui permet des embauches. Alors qu'en France le coût social des préretraites est considérable, et vise le plus souvent à alléger les charges de l'entreprise qu'à libérer un emploi. Le système réglementé chez nous tue plus d'emplois qu'il n'en libère.