

Etats-Unis

La réforme du système complémentaire de retraite en capitalisation : un compromis boiteux

Catherine SAUVIAT

Le président G.W. Bush avait fait de la réforme de la sécurité sociale, mise en place en plein milieu de la grande crise en 1935 par le Président F. Roosevelt, une des priorités de son agenda politique. Il n'aura pas ménagé sa peine pour faire aboutir cette réforme, qui n'a cependant pas débouché, faute d'avoir trouvé une majorité parlementaire en raison de la très grande popularité du système auprès des classes moyennes¹. A l'inverse, le système de retraite complémentaire en capitalisation des salariés du secteur privé, réglementé depuis 1974 par la loi fédérale ERISA, vient d'être assez profondément transformé par le Congrès, après deux années de débat et plusieurs modifications à la marge². Approuvée par la Chambre des représentants fin juillet 2006 au terme de

plusieurs mois de discussion, le projet de loi devait être voté par le Sénat juste avant la fin de la saison parlementaire et promulgué sous forme de loi (*Pension Protection Act*) par le président G.W. Bush le 19 août 2006.

Le second pilier du système de retraite américain montre en effet depuis plusieurs années des signes de fragilité financière et d'essoufflement. Les régimes à prestations définies (PD) du secteur privé, qui comptent des régimes d'entreprise et des régimes multi-entreprises³, sont sous-capitalisés à hauteur de 300 à 450 milliards de \$ selon les estimations (soit la différence entre la valeur de leurs actifs et celle de leurs engagements actualisés). Cette situation expose à un double risque financier : celui que courent les partici-

1. Cf. C. Sauviat : « Le New Deal de G.W. Bush : jouer la sécurité sociale en Bourse », *Chronique internationale de l'IRES*, 94, mai 2005.
2. Notamment, le *Pension Funding Act* de 2003 qui a accru le taux d'actualisation servant de référence au calcul des engagements actuariels des régimes à PD et donc diminué leurs exigences de recapitalisation.
3. Les régimes d'entreprise, beaucoup plus affectés par la sous-capitalisation que les régimes multi-entreprises, peuvent être mis en place à l'initiative de l'employeur ou dans le cadre d'accords contractuels négociés avec les syndicats. Les régimes multi-entreprises sont toujours le résultat de la négociation collective. Ils couvrent plusieurs employeurs appartenant à un secteur commun et sont gérés paritairement contrairement aux premiers dont la gestion relève exclusivement de l'employeur. Ils représentent 22 % des salariés et retraités assurés par la PBGC et autorisent la mobilité inter-entreprises aux participants sans perte de pension.

ETATS-UNIS

pants à de tels régimes, qui sont liés au sort de leur entreprise et qui peuvent voir leur pension significativement diminuer en cas de faillite ; celui que courent également les contribuables américains, qui pourraient être mis à contribution en cas de crise financière de la Pension Benefits Guaranty Corporation (PBGC), l'organisme public chargé d'assurer les régimes à PD du secteur privé. Elle risque en conséquence de priver les travailleurs américains d'un niveau de pension suffisant au moment de leur retraite, compte tenu de l'importance de ce second pilier dans le revenu des Américains âgés ¹.

La réforme engagée a ceci de paradoxal qu'elle vise à consolider financièrement les seuls régimes de retraite complémentaire dignes de ce nom ² en exigeant des règles strictes de provisionnement de leurs engagements à partir de 2008 (moyennant toutefois quelques exceptions de taille), tout en promouvant parallèlement le développement de plans à cotisations définies (CD) de type 401k, que les entreprises ont déjà de plus en plus tendance à substituer aux premiers, ou encore l'essor des plans d'épargne individuelle de type IRA ³. De fait, elle vise moins à enrayer le déclin des régimes de retraite à PD qu'à éviter une crise de financement de la PBGC, à l'occasion de laquelle le gouvernement serait obligé

d'en appeler aux contribuables. Nul doute qu'il s'agit là également d'une façon d'accélérer le processus de responsabilisation individuelle cher à G.W. Bush et aux tenants d'un libéralisme pur et dur en matière de protection sociale et déjà mis en pratique avec la réforme de l'assurance santé en 2003 ⁴, déchargeant ainsi les entreprises de leurs obligations traditionnelles.

Des plans d'épargne salariale à la place de véritables régimes de retraite

Si la proportion de salariés américains du secteur privé couverts par un dispositif professionnel de retraite quel qu'il soit est restée stable depuis les années 1970 (50 %), cette stabilité masque néanmoins un effet de ciseaux qui s'est produit dans les années 1980-1990 entre les différents types de régimes. Les données du ministère du Travail montrent un déclin rapide et significatif du pourcentage de salariés du secteur privé couverts par un régime traditionnel de retraite à PD : ils ne sont plus aujourd'hui que 21 % contre 39 % en 1975. Pourtant, c'est le seul dispositif qui garantisse en général aux participants une rente annuelle, fonction du salaire et de l'ancienneté ; il est en plus financé quasi exclusivement par l'employeur (généralement par une cotisation égale à 7-8 % du salaire).

1. Ce deuxième pilier du système de retraite américain constitue la seconde source du revenu des Américains âgés de plus de 65 ans (soit 19 %), après la Sécurité sociale (en moyenne 38 %) ; ces régimes complémentaires sont proportionnellement plus importants pour les hauts revenus, à la différence de la Sécurité sociale qui favorise les bas revenus.
2. L. apRoberts, *Les retraites aux Etats-Unis – Sécurité sociale et fonds de pension*, La Dispute, Paris, 2000.
3. Les IRAs ont été créés par la loi ERISA pour encourager par des incitations fiscales, l'épargne retraite individuelle, en dehors du cadre de l'entreprise. Les actifs accumulés dans ce type de plans dépassent aujourd'hui ceux des régimes d'entreprise, qu'ils soient à PD ou à CD.
4. Cf. C. Sauviat, « Un système de santé en crise ... bien que privatisé », *Chronique internationale de l'IRES*, 91, novembre 2004.

REFORME DU SYSTEME COMPLEMENTAIRE DE RETRAITE

Entre 1975 et 2004, plus de 168 000 régimes de ce type ont été fermés. Parmi eux, la grande majorité (98 %) était suffisamment capitalisée et la PBGC, depuis sa création en 1974, n'a fait en conséquence qu'accompagner leur fermeture. En revanche, elle a pris en charge financièrement les 2 % de régimes restants qui eux, étaient largement sous-capitalisés. A partir des années 2000 notamment, de grandes entreprises de secteurs en crise (sidérurgie, transport aérien) ont transféré massivement leurs engagements de retraite sur la PBGC grâce à une réglementation de la procédure de faillite qui leur permet de remettre en cause les conventions collectives signées avec les syndicats et les obligations qui en découlent en matière de salaire et d'avantage sociaux¹. Cet organisme est ainsi passé d'une situation excédentaire de près de 10 milliards de \$ en 2000 à un déficit qui s'élève aujourd'hui à près de 23 milliards de \$². De surcroît, une grande partie des régimes à PD encore en place ont soit été gelés par les employeurs³ (c'est-à-dire ne permettent plus aux participants d'accumuler de nouveaux droits à pension ou seulement de façon limitée) et remplacés ou complétés par des plans de type 401k, soit fermés

à de nouveaux participants, soit encore transformés en plans hybrides (encadré 1).

Le déclin des bénéficiaires des régimes de retraite traditionnels a été d'une certaine manière occulté par la montée concomitante des participants aux plans à CD, dont la proportion parmi les salariés du secteur privé est aujourd'hui de 42 %, soit exactement le double de celle des participants aux régimes à PD (42 %). Cette prédominance des plans à CD est nette (cf. graphique 1), quels que soient les indicateurs retenus⁴. A la différence de la plupart des régimes à PD, ils sont portables d'une entreprise à l'autre et donc mieux adaptés à une main-d'œuvre jeune et de plus en plus mobile⁵. Toutefois, ce sont les salariés qui contribuent ici principalement à leur épargne retraite, éventuellement avec un abondement de l'employeur (généralement 50 cents pour 1 \$ de cotisation salariale à hauteur de 3 % du salaire). Ils entraînent de ce fait une économie de coût significative pour l'entreprise, de l'ordre de 25 % par rapport à un régime traditionnel⁶. Ce sont également les salariés qui assument dans ce cas le risque financier, lui-même fonction de l'évolution des marchés d'où l'in-

1. Cf. C. Sauviat : « Restructurations et mise en cause des régimes complémentaires de retraite : le cas de United Airlines », *Chronique internationale de l'IRES*, 95, juillet 2005.
2. Cf. *Pension Insurance Data Book*, PBGC, 2006.
3. Notamment des régimes de petites entreprises mais également ceux de grandes entreprises, quelle que soit leur situation financière. Les cas de gels de régimes ont d'ailleurs été plus fréquents dans les entreprises en bonne situation financière que dans celles en difficulté ; cf. A. Munell, F. Golub-Sass, M. Soto & F. Vitagliano : « Why Are Healthy Employers Freezing Their Pensions ? », *Center For Retirement Research*, March 2006, n°44.
4. Cf. S.L. Costo, « Trends in Retirement Plan Coverage Over the Last Decade », *Monthly Labor Review*, February 2006.
5. L'ancienneté en emploi n'a fait que décroître pour toutes les classes d'âge, y compris la tranche des 45-54 ans pour qui elle est passée en moyenne de 13 ans au début des années 1980 à 9,5 ans aujourd'hui.
6. Cf. T. Ghilarducci, « Future Retirement Income Security Needs Defined Benefit Pensions », *Center For American Progress*, March 2006.

Encadré 1

Les plans *cash balance*

Un régime de retraite à PD favorise les travailleurs avec de l'ancienneté en entreprise. Le calcul de la pension est en effet basé sur le salaire moyen de fin de carrière (souvent les 3 dernières années), multiplié par le nombre d'années de service. A l'inverse, un plan *cash balance* traite les travailleurs de façon homogène, leur pension s'accroissant au même taux chaque année quel que soit leur âge. Ce type de plan est souvent qualifié de plan hybride, car il combine les traits d'un régime traditionnel de retraite dans lequel l'employeur garantit un montant de pension déterminé et certaines des caractéristiques d'un plan 401k, dans lequel le salarié cotise à son propre plan individuellement, créé par son employeur dans des conditions fiscales avantageuses. Ces plans sont néanmoins réglementairement considérés comme des régimes à PD, et leurs participants représentent aujourd'hui environ un quart des participants à ce type de dispositifs.

Selon la pyramide des âges des salariés, un plan *cash balance* peut en conséquence s'avérer nettement moins coûteux pour l'employeur qu'un régime traditionnel à PD. Mais lors de la transformation d'un régime traditionnel en plan *cash balance*, le salarié a d'autant plus de risques d'être perdant qu'il a de l'ancienneté et est éligible à une préretraite, ce qui est souvent le cas dans les régimes à PD. Selon le *Pension Rights Center*, cette baisse peut atteindre dans certains cas jusqu'à 50 % de la pension.

Dans les années 1990, de nombreuses entreprises ont procédé à cette conversion dans les secteurs de l'industrie manufacturière, de la santé et de la finance. On estime qu'actuellement les plans de ce type couvrent environ 8,5 millions de travailleurs, contre 44 millions pour les régimes à PD. Leur croissance s'était cependant passablement ralentie à partir de 2003, après que des salariés et retraités d'IBM eurent obtenu gain de cause à la suite d'un recours en justice. Une cour de l'Illinois avait en effet jugé qu'ils étaient discriminés du fait de leur âge à l'occasion de la conversion par l'entreprise en 1999 de son régime traditionnel de retraite en plan *cash balance*. Trois ans après, une cour d'appel de Chicago a renversé le jugement de la cour de justice de l'Illinois. Cette décision, à laquelle il a été fait appel par les plaignants, outre qu'elle économise à IBM le paiement d'indemnités s'élevant à 1,4 milliard aux 140 000 salariés et retraités qui avaient participé au recours en action collective (*class action*), est une victoire pour tous les employeurs des grandes entreprises américaines.

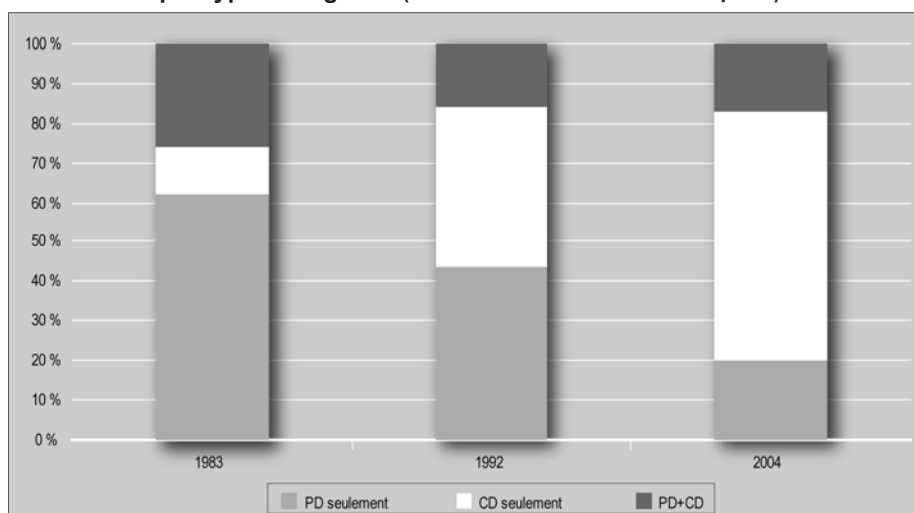
Elle vient en effet à point nommé renforcer la présente loi de réforme des retraites, qui a légalisé ce type de plans sous la pression d'associations d'employeurs (notamment l'ERISA Industry Committee qui réunit les grandes entreprises dotées de régimes à PD) et qui en fixe désormais le cadre, mettant ainsi un terme aux litiges juridiques dans lesquels des centaines d'autres firmes étaient impliquées. Il n'y aura plus d'obstacle juridique à ce que désormais, les entreprises convertissent en toute légalité leurs régimes traditionnels en plans de type *cash balance*. Seule la résistance syndicale, là où elle peut s'opérer, permettra éventuellement de l'empêcher. Toutefois, certains auteurs considèrent que ces types de régimes sont un des moyens possibles pour revitaliser le système déclinant des régimes à PD, parce qu'étant portables, ils sont davantage adaptés à une main-d'œuvre mobile et peuvent ainsi concurrencer les plans 401k.

REFORME DU SYSTEME COMPLEMENTAIRE DE RETRAITE

certitude finale du niveau de la pension des participants à ce type de plans, distribuée sous forme de capital en un versement unique. Or il faut savoir que de tels plans d'épargne retraite ne procurent ni un niveau ni une stabilité de pension équivalents à ceux des régimes à PD, délivrant en général des retours sur investissements inférieurs à ces derniers, avec de fortes disparités¹.

temps plein et le plus souvent syndiqués de l'ancienne économie au profit de formes d'emplois alternatives dans des secteurs non syndiqués de la nouvelle économie, principalement dans les services. Il s'explique aussi par la relative inadéquation des règles concernant le calcul de la valeur actualisée des engagements de retraite auxquelles les entreprises sont assujetties, qui n'exigent pas d'elles des

Graphique 1. Salariés bénéficiant d'une retraite complémentaire par type de régimes (en % des salariés du secteur privé)



Source : A. Munell & P. Perun, August 2006.

Le déclin relatif des régimes à PD est allé de pair avec des changements structurels ayant affecté le marché du travail, à savoir le déclin des marchés internes et avec eux, des emplois manufacturiers à

versements réguliers à leurs régimes de retraite. A cela est venu s'ajouter un contexte conjoncturel défavorable². La combinaison d'un marché boursier en baisse (2000-2002) et du déclin des taux

1. De nombreux travaux attestent que les gestionnaires de régimes à PD, qui gèrent d'importants volumes d'actifs, obtiennent de meilleures performances pour leurs placements que les participants aux plans 401k car ils modifient plus souvent leur allocation de portefeuille.
2. Cf. « Private Pensions – Recent Experiences of Large Defined Benefit Plans Illustrate Weaknesses in Funding Rules », *US Government Accountability Office*, May 2005 et C. Sauviat (2005), *op. cit.*

d'intérêt vers la fin des années 1990 a en effet renchéri la valeur actualisée des engagements des entreprises au titre de la retraite de leurs salariés. Cette situation les a contraints à augmenter leurs cotisations et donc à les fragiliser financièrement, après une période de quasi-absence de cotisations patronales durant les années d'euphorie boursière¹. Enfin, les avantages fiscaux concédés aux employeurs pour les inciter à mettre en place et maintenir les dispositifs à PD ont vu leur intérêt réduit au cours du temps par différentes mesures (notamment la baisse du taux d'imposition des gains en capital et des dividendes) tandis que le régime fiscal des plans 401k a été amélioré à plusieurs reprises depuis leur mise en place au début des années 1980.

Dans cette situation, de plus en plus d'employeurs refusent désormais d'assumer les risques financiers et démographiques liés à ce type de régimes. Ils se sont mis, depuis les années 1990, à convertir pour des raisons de compétitivité-coût leurs régimes traditionnels en plans qui combinent certaines caractéristiques de ces derniers (un crédit accordé en % du salaire chaque année, sortie en rente possible) et d'autres caractéristiques des plans à CD (comptes individualisés, sortie en capital possible, portabilité), d'où leur qualificatif d'hybrides. Parmi eux, les plans de type *cash balance* sont les plus répandus, et ont connu une expansion importante durant la décennie 1990 (cf. encadré 1). De grandes entreprises, saines financièrement à l'instar d'IBM, de Verizon, de Motorola, d'Alcoa, ont procédé à cette conversion.

L'insuffisance de l'épargne retraite

Cette substitution partielle des plans d'épargne salariale à des régimes traditionnels de retraite n'est pas sans conséquences sur le niveau de pension à venir des Américains. D'autant qu'elle risque de faire tâche d'huile pour ce qui concerne les régimes du secteur public, qui connaissent également des problèmes de sous-capitalisation (annexe 1), même s'ils ne sont pas concernés par la réforme actuelle.

Plusieurs travaux ont en effet montré que les Américains épargnaient insuffisamment pour leur retraite. Ainsi, près de la moitié (49 %) de la génération née entre 1965 et 1972 de même que 53 % des familles à bas revenu n'auront probablement pas assez d'épargne pour maintenir leur niveau de vie à la retraite selon une étude du Center for Retirement Research. Et plus de la moitié des Américains disposeraient de moins de 25 000\$ pour assurer leurs vieux jours (hors de la valeur de la résidence principale) selon l'EBRI. Enfin, 35 % des ménages ne disposent d'aucun plan d'épargne complémentaire pour leur retraite et ne peuvent compter que sur leur pension de sécurité sociale. Rappelons que les régimes de retraite complémentaires traditionnels sont une source de revenu importante, notamment pour les retraités issus des classes moyennes, comme le montre le tableau 1 ci-après.

Autre motif d'inquiétude, le taux de participation aux plans d'épargne salariale de type 401k a décliné ces dernières années, particulièrement chez les jeunes. Les études montrent que globalement, 30 % des travailleurs éligibles à ces plans

1. Cf. C. Sauviat, « Les effets conjugués des faillites et de la baisse de la Bourse sur les régimes complémentaires de retraite par capitalisation », *Chronique internationale de l'IRES*, 81, mars 2003.

REFORME DU SYSTEME COMPLEMENTAIRE DE RETRAITE

Tableau 1. La composition du revenu des retraités selon les tranches de revenu et les sources (en %)

Tranches de revenu*/Sources	1 ^{ère} tranche	2 ^{ème} tranche	3 ^{ème} tranche	4 ^{ème} tranche	5 ^{ème} tranche
Sécurité sociale	82,9	84,5	67,5	47,6	19,9
Régimes complémentaires (privé et public)	3,2	6,3	14,5	24,9	20,4
Revenus du travail	1,1	2,3	7,0	14,7	38,4
Revenus du capital	2,4	3,6	7,4	9,8	18,9
Assistance publique ou autres	10,4	3,3	3,7	3,1	2,5
% total	100	100	100	100	100

* 1^{ère} tranche (jusqu'à 9 721 \$), 2^{ème} tranche (jusqu'à 15 181 \$), 3^{ème} tranche (jusqu'à 23 880 \$), 4^{ème} tranche (jusqu'à 40 982 \$), 5^{ème} tranche (au-delà de 40 982 \$).
Source : D'après T. Ghilarducci (2006), *op. cit.*

facultatifs n'y participent pas, ce à quoi la réforme actuelle entend s'attaquer. Il convient à cet égard de rappeler que la mise en place des régimes à PD de même que leur fermeture reste à la discrétion de l'employeur (sauf lorsqu'ils ont été négociés avec un syndicat) mais que la participation des travailleurs désignés « éligibles » par l'employeur y est obligatoire ; dans le cas des plans 401k au contraire, la participation y est facultative, les travailleurs devant en outre décider de leur taux de cotisation et assumer les choix et risques de placements financiers pour leur retraite. Enfin, la possibilité de sortir en capital dans ce type de plan entraîne souvent qu'à l'occasion d'un changement d'emploi, le travailleur utilise son épargne à d'autres fins que la retraite, notamment pour pallier la faiblesse, voire l'absence d'indemnités chômage. Ainsi, en 2004, 45 % des participants aux plans 401K quittant leur employeur ont dépensé leur capital au lieu de le replacer dans un nouveau plan d'épargne salariale ou individuel¹.

La faiblesse du taux d'épargne aux Etats-Unis (à un niveau historiquement bas aujourd'hui, quand bien même sa mesure prête à discussion parmi les économistes) couplée à l'insuffisance tant de l'accès aux plans d'épargne retraite que du montant de l'épargne accumulée augurent en conséquence mal de l'avenir des futurs retraités, l'alternative pour eux étant soit d'accepter une baisse significative de leur niveau de vie, soit de travailler plus longtemps. Cette dernière probabilité est cependant loin d'être une panacée : une enquête récente réalisée par l'EBRI indique que seuls 27 % des retraités interrogés ont pu conserver leur emploi après 65 ans, les 2/3 ayant dû prendre leur retraite avant, soit pour des raisons de santé ou de handicap, soit parce que les entreprises les ont licenciés pour raisons de chômage technique ou de fermeture d'usine ou d'établissement.

Le Pension Protection Act de 2006 : une demi-mesure

Face à ces problèmes, une réforme s'imposait sans nul doute. Elle devait

1. Cf. A. Munell & A. Sunden, « 401k Plans Are Still Coming Up Short », *Center for Retirement Research*, March 2006, n°43.

ÉTATS-UNIS

toutefois répondre à une double exigence, en partie paradoxale, celle d'assainir les régimes de retraite complémentaires tout en obligeant les employeurs à honorer leurs engagements vis-à-vis de leurs salariés : 1) sans que les employeurs ne soient incités à les abandonner définitivement au profit de plans hybrides ou de plans d'épargne salariale ; 2) sans mettre non plus en péril financier la PBGC.

Le compromis trouvé dans la réforme ne résout pas vraiment ce dilemme. Il combine des mesures visant à sécuriser les régimes professionnels de retraite du

secteur privé mais qui favorisent, en même temps, l'essor des plans d'épargne salariale de type 401k, dont la tendance à se substituer aux premiers risque d'être renforcée par cette loi. Si cette dernière exige en effet des régimes d'entreprise du secteur privé qu'ils soient entièrement capitalisés (bien qu'avec des exceptions) et impose une augmentation significative des primes payées par les entreprises en difficulté à la PBGC, plusieurs mesures en faveur des plans 401k devraient accélérer leur développement (encadré 2).

Encadré 2

Les principales mesures du *Pension Protection Act* de 2006

1. Pour les régimes d'entreprise :

- Définir un nouveau taux d'intérêt de référence qui permette de diminuer la valeur actualisée des futures pensions.
- Imposer aux entreprises, à partir de 2008, le financement à 100 % de leurs engagements de retraite sur un délai de 7 ans, à l'exception des entreprises du secteur aérien qui bénéficieront, pour celles en situation de liquidation judiciaire (Delta et Northwest), de 10 années supplémentaires pour mettre à flot leur régime, soit 17 ans au total et pour les autres (America Airlines et Continental Airlines) de 3 années supplémentaires seulement. Les entreprises du secteur de la défense dégageant plus de 5 milliards de \$ de chiffre d'affaire par an et contractant avec le Pentagone auront également un délai de grâce de 3 années supplémentaires.
- Interdire aux employeurs d'avoir recours aux *credit balance*. Ces crédits, accumulés dans des comptes fictifs en période d'excédent des régimes, permettaient jusqu'alors aux employeurs de ne pas faire de cotisations additionnelles (en *cash*) en cas de besoin (sous-capitalisation du régime).
- Obliger les employeurs à cotiser davantage dans le cas d'un régime déclaré « à risque », c'est-à-dire sous-capitalisé en deçà de 80 %, sachant que l'entreprise ne peut plus utiliser les *credit balance* pour évaluer son besoin de financement. En dessous de ce seuil, les entreprises (et les syndicats) ne pourront plus proposer (ou négocier) une augmentation de leurs prestations ni une augmentation des rémunérations des cadres dirigeants à travers des instruments tels que les *stock options*. Les entreprises du secteur automobile ont été autorisées à calculer leurs engagements de telle sorte qu'elles évitent de tomber dans cette catégorie. Celles d'entre elles qui auront offert des plans de préretraite à leurs salariés en 2006 seront de surcroît exemptées de ces obligations.

REFORME DU SYSTEME COMPLEMENTAIRE DE RETRAITE

- Augmenter la prime par participant due à la PBGC : 1 250 \$ pour les entreprises qui décident de fermer leur régime de retraite à l'occasion d'une procédure de faillite ; 2 500 \$ dans le cas des entreprises du secteur aérien. Jusqu'alors, les employeurs concernés payaient à la PBGC une prime fixe (portée à 30 \$ par participant en 2006) ainsi qu'une prime variable en cas de sous-capitalisation du régime (égale à 9 \$ pour chaque tranche de 1 000 \$ de sous-capitalisation).

2. Pour les régimes multi-employeurs :

- Identifier les régimes sous-capitalisés et établir un plan de refinancement.
- Diminuer la durée du plan d'amortissement du déficit (de 30 à 15 ans).
- Exiger des fiduciaires qu'ils améliorent la santé financière de leur régime d'un tiers durant 10 ans si le régime est sous-capitalisé en deçà de 80 %.
- Interdire les augmentations de prestations si elles entraînent pour le régime une sous-capitalisation inférieure à 65 %.
- Etablir de nouvelles normes de financement si les régimes sont sous-capitalisés en deçà de 65 %.

3. Pour les plans hybrides

- Eliminer l'incertitude juridique qui pesait sur les plans *cash balance*, notamment en clarifiant la loi au regard des exigences d'ERISA en termes de discrimination par l'âge.

4. Pour les plans à CD

- Encourager les employeurs à faire participer automatiquement leurs salariés à des plans à CD (de type 401k par exemple), en laissant à ces derniers le choix de refuser d'y adhérer et non l'inverse.
- Rendre permanentes les dispositions fiscales provisoires introduites en 2001 pour les plans 401k et les IRAs. Certaines autorisaient jusqu'à 2010 une augmentation du plafond annuel des cotisations déductibles fiscalement : ce plafond avait été porté à 16 500\$ pour les titulaires de plans 401k ; les individus âgés de 50 ans et plus avaient vu leur plafond de cotisations porté à 5 000\$ dans le cadre de leurs IRAs et bénéficiaient d'un crédit d'impôt jusqu'en 2006 pour la première tranche de cotisation annuelle (2 000\$).
- Permettre aux salariés d'augmenter graduellement le montant de leur cotisation au plan 401k (entre 3 et 10 % de leur salaire) de même que les autoriser à placer leur épargne dans des fonds spécialisés en fonction du cycle de vie et encourager les employeurs à augmenter en proportion leur abondement à ce plan.
- Autoriser les salariés à revendre les actions de leur propre entreprise acquises dans le cadre des plans d'épargne salariale 401k après une période de 3 ans.
- Interdire aux entreprises d'obliger leurs salariés à investir dans les titres de l'entreprise.

ETATS-UNIS

Plusieurs nouveautés ont en outre été introduites à cette occasion : les *mutual funds* qui gèrent environ la moitié des 7 000 milliards de \$ d'actifs des plans à CD, d'entreprise (401k) et individuels (IRA), seront désormais autorisés à délivrer des conseils aux salariés en matière de placement. Or une telle situation crée des conflits d'intérêt potentiels et pourrait aller à l'encontre de l'intérêt des participants, notion pourtant au cœur de la loi ERISA de 1974¹. Cette mesure a été fortement influencée par le syndicat professionnel des gestionnaires financiers, la Securities Industry Association, ainsi que par des sociétés gestionnaires d'épargne collective particulièrement intéressées à l'ouverture d'un tel marché potentiel, comme Fidelity. Les fonds spéculatifs connus sous le nom de *Hedge funds* seront également fondés à gérer une part non négligeable de l'épargne retraite, part jusque là limitée à 25 % de leurs actifs sous gestion sauf s'ils sont soumis à une réglementation stricte et aux normes de la loi ERISA.

Conclusion : **l'entreprise providence en crise**

Cette réforme paraît en l'état n'avoir relevé qu'un des défis auxquels est confronté le système de retraite complémentaire américain en capitalisation. Il a sans doute fait des plans 401k des véhicules d'épargne plus appropriés à la retraite : 1) en rendant la participation des salariés automatique, ce qui devrait aboutir à une augmentation de leur couverture ; 2) en

incitant à une plus grande sécurité des placements et à leur adaptation au cycle de vie du participant. Cependant, ces plans autorisent toujours une sortie en capital avec le versement d'une somme forfaitaire que le salarié a tout loisir de dépenser comme il l'entend, et pas exclusivement à des fins de retraite à la différence des pensions servies par les régimes traditionnels à PD. En outre, l'abondement par les employeurs n'est pas obligatoire, qui peuvent le réduire ou l'interrompre de façon discrétionnaire. D'autre part, l'incitation fiscale accordée aux bas revenus exclut de fait les travailleurs non imposables, au nombre d'environ 50 millions, alors que dans le même temps, les avantages fiscaux attribués provisoirement aux ménages aisés (les titulaires de plans 401k ou d'IRAs) ont été rendus permanents².

En revanche, la réforme ne devrait guère permettre d'enrayer le déclin des régimes à PD. Certes la loi établit de nouvelles normes de financement des régimes traditionnels d'entreprise du secteur privé, exige une augmentation des primes payées par les entreprises à la PBGC, et éclaircit les conditions légales à l'établissement de plans *cash balance*. Mais elle ne s'attaque pas au problème de la non-portabilité de ces régimes d'entreprise, en incitant par exemple ceux en difficulté à leur regroupement au niveau d'une branche comme dans le cas des régimes multi-entreprises qui permettent la mobilité des travailleurs au sein de la branche sans perte des droits à pension.

1. Les conflits d'intérêt au sein de la *Pension Industry* sont fréquents, notamment entre les entreprises de conseil chargées de sélectionner les gestionnaires de fonds et de déterminer les choix d'allocation de portefeuille pour le compte de fiduciaires des régimes et les gestionnaires de ces mêmes régimes, des banques ou des fonds mutuels.

2. Le CBO a calculé qu'il en coûterait à l'Etat pas moins de 66,4 milliards de \$ sur 10 ans.

REFORME DU SYSTEME COMPLEMENTAIRE DE RETRAITE

Elle n'affronte pas non plus la question de l'inadéquation des incitations fiscales existantes à l'établissement de tels régimes pour les petites entreprises, au taux de défaillance élevé et aux résultats financiers précaires, et qui ferait des régimes multi-entreprises une solution plus adaptée dans ce cas également.

Le système de protection sociale américain, qu'il s'agisse de la retraite comme de l'assurance maladie, est bel et bien en crise. Il a été mis en place dans ses grandes lignes au sortir de la Seconde guerre mondiale, dans un contexte politique et économique tout à fait spécifique qui a été profondément renouvelé aujourd'hui. Impulsé par des incitations fiscales favorables aux employeurs, ce système s'est développé dans le cadre de l'entreprise (providence)¹ davantage que dans le cadre de l'Etat (providence). D'où son caractère volontaire et le fait qu'il accentue les inégalités du marché du travail, à savoir que les personnes qui sont sans emploi ou qui travaillent dans de petites entreprises ne bénéficient pas de la même protection que les salariés des grandes entreprises. Il s'est de surcroît construit dans le cadre restreint de l'entreprise, dans des conditions où le patronat américain était peu structuré au niveau des branches et encore moins au niveau national. Dans ce contexte, le syndicalisme y a trouvé aussi ses marques, qui s'est développé principalement dans l'entreprise. C'est pourquoi les syndicats ont intérêt à défendre farouchement ce « plus syndical », supposé leur offrir un levier pour

attirer de nouveaux membres. Mais cela se fait parfois au détriment de leur capacité à revendiquer des systèmes plus universels de protection sociale, avec une implication forte de l'Etat.

Cette configuration spécifique des relations professionnelles rend aujourd'hui le modèle de l'entreprise providence particulièrement vulnérable. Car sa résistance ne peut dépendre que du rapport de forces local que les syndicats, ici et là, parviennent à imposer et qui ne profite, rappelons-le, qu'aux membres syndiqués. Or tout porte à croire que ce pouvoir de résistance est de plus en plus difficile à préserver et à mettre en œuvre et que les syndicats, y compris là où ils sont historiquement forts et encore bien implantés (transport aérien, automobile), ont de plus en plus de mal à défendre leurs avantages sociaux, à l'occasion du renouvellement des conventions collectives d'entreprise². De manière générale, ils éprouvent des difficultés à donner de la voix collectivement et cette réforme en est une fois de plus l'illustration. Elle est passée sans qu'il y ait eu de véritable mobilisation collective au niveau de l'AFL-CIO, tout au plus l'expression de syndicats particulièrement concernés comme celui de l'automobile (UAW).

Ce système de protection sociale d'entreprise est donc depuis quelques années d'autant plus facilement remis en cause par les employeurs. Il l'est pour des raisons de compétitivité-coût, les entreprises devant affronter une concurrence de plus en plus intense ; il l'est aussi pour

1. Cf. Lucy apRoberts (2000), *op.cit.*

2. De ce point de vue, le renouvellement des conventions collectives des trois grands de l'automobile (General Motors, Ford et Chrysler-Daimler) ainsi que celle de General Electric en 2007 feront office de test car leurs fonds de pension figurent aux tout premiers rangs des fonds de pension américains en termes d'actifs.

ETATS-UNIS

des raisons plus idéologiques, la valorisation de l'individu, de ses droits et responsabilités, ayant été remise au centre des valeurs fondamentales et fondatrices du « modèle social » américain. De sorte que les employeurs ne se sentent plus aucune espèce d'obligations vis-à-vis de leurs salariés, notamment celle de leur offrir un emploi durable ou une protection sociale quelconque.

En matière de retraite, rien n'oblige en effet les employeurs à offrir un régime à prestations définies à leurs salariés, sauf quand une convention collective l'impose, qui suppose une implantation et un rapport de forces syndicales conséquents.

Et ces régimes, en l'état, sont particulièrement mal adaptés à un marché du travail caractérisé par une forte mobilité, par une augmentation des formes d'emploi alternatives, par un déclin des emplois syndiqués dans l'industrie manufacturière et par une tertiarisation des emplois, qui demande des compétences transversales donc transférables d'une entreprise à l'autre plutôt que spécifiques à une seule entreprise. Ils sont ainsi de moins en moins attractifs, pour les employeurs à coup sûr mais également pour certains salariés particulièrement mobiles, notamment ceux à haut revenu.

ANNEXE 1 Les régimes de retraite du secteur public

Bien que les régimes traditionnels à PD couvrent encore 90 % des travailleurs du secteur public, les Etats et collectivités locales n'ont pas échappé à la tendance dominante consistant à instaurer des plans de type 401k¹.

Les régimes publics de retraite sont réglementés chacun par l'autorité légale compétente, à la différence des régimes des entreprises du secteur privé qui dépendent d'une loi fédérale unique, ERISA. Le montant des avoirs gérés par ces fonds est très important², sans qu'ils ne soient soumis pour autant à un contrôle centralisé et sans qu'ils ne soient non plus assurés par la PBGC. De surcroît, ils sont davantage sensibles aux arbitrages et influences politiques à cause de la composition de leurs conseils d'administration (présence de leaders politiques, syndicaux etc.), ce qui amène souvent les administrateurs à prendre des décisions populaires mais coûteuses³. De fait, ces régimes apparaissent aujourd'hui globalement plus généreux que ceux du secteur privé, les pensions étant le plus souvent indexées sur l'inflation avec des conditions d'obtention des droits à pension très favorables (à l'âge de 50 ans ou après 25 années de service). En outre, ils ont été touchés eux aussi par la chute de la Bourse de 2000 à 2002. Ce qui fait qu'aujourd'hui, les régimes du secteur public sont loin, pour certains tout au moins, d'être dans une situation financière enviable, laissant les contribuables de ces Etats ultimes payeurs en cas de difficultés.

En 2003, il s'est avéré que la gestion du fonds de pension de la ville de San Diego avait été frauduleuse et que ce fonds était largement sous-capitalisé (1,4 milliard de \$). Cela a entraîné des pour-

suites en justice de la part des salariés concernés et des condamnations ainsi que la démission du maire de la ville. Cette situation n'est cependant pas isolée et touche de nombreux Etats, comtés et municipalités.

C'est le cas de l'Etat du New Jersey dont le fonds de pension montre actuellement un déficit actuariel de 18 milliards de \$, ainsi que des fonds municipaux de pension dans l'Illinois et le Colorado. Le système de retraite de l'Etat du Massachusetts fait état quant à lui d'une sous-capitalisation de 13 milliards de \$. Il en va de même pour les régimes de retraite des vingt plus grandes villes américaines qui seraient en moyenne sous-capitalisés de 84 % aujourd'hui, avec quelques cas nettement en dessous de cette moyenne comme les villes de Philadelphie, de Boston ou de Chicago. En ce qui concerne la ville de New York, son actuaire en chef reconnaît que les chiffres officiels ne reflètent guère la situation financière de son fonds de pension qui, selon lui, montrerait, au lieu d'un apparent équilibre actuariel, une sous-capitalisation de 49 milliards de \$, soit l'équivalent du budget annuel de la ville. Aussi la plupart des Etats se sont mis à offrir des plans 401k en complément de leurs régimes traditionnels, suivant en cela le secteur privé et le gouvernement fédéral avec le *Thrift Savings Plan*.

Toutefois, il est très difficile d'avoir une appréciation précise de la situation actuelle des régimes du secteur public : il existe ni autorité de régulation centralisant les informations sur les fonds de pension publics (à la différence des fonds de

ETATS-UNIS

pension du secteur privé), ni règles comptables communes concernant notamment la période d'actualisation. Cette dernière pouvait être jusqu'à il y a peu illimitée dans le temps, et peut encore aujourd'hui aller dans certains cas jusqu'à 50 ans alors qu'elle vient d'être fixée à 7 ans pour les entreprises du secteur privé dans le cadre de la nouvelle loi sur les retraites. Selon les estimations, leur déficit actuariel se situerait dans une fourchette assez large, allant de 375 milliards de \$ à 800 milliards de \$. Le GAO (sorte de Cour des comptes américaine) a été saisi par le Congrès pour mener une enquête sur la situation financière des fonds de pension du secteur public et pallier cette insuffisance d'information qui peut être lourde de conséquences pour les contribuables.

1. L'Etat d'Alaska a mis en place ce type de plan pour les nouveaux embauchés qui ne pourront participer au régime traditionnel de retraite existant. Le gouverneur de l'Etat de Californie, A. Schwarzenegger, a essayé d'en faire autant en 2005 sans y être parvenu. D'autres Etats envisagent de le faire prochainement. En revanche, certains Etats comme le Nebraska qui avaient abandonné leur régime traditionnel au profit d'un plan 401k ont dû faire marche arrière et revenir à leur régime traditionnel à PD, cf. *Business Week*, June 13, 2005.

2. Ils géraient 2 791 milliards de \$ à la fin du premier trimestre 2006 contre 4 858 milliards de \$ pour les fonds de pension du secteur privé à la même date, selon les données de la Banque centrale américaine.

3. Ainsi, sous la pression des syndicats et hors renouvellement des conventions collectives, le gouverneur de l'Etat de New York a voté en faveur d'une augmentation des pensions des fonctionnaires en vue d'obtenir un 3^{ème} mandat en 2002, cf. *The New York Times*, August 22, 2006.