

Etats-Unis

La réforme du régime public de retraite par répartition au centre des enjeux électoraux

Catherine SAUVIAT

A partir du milieu des années 90, une campagne en faveur de la « privatisation » de la Sécurité Sociale (SS) a été orchestrée par les principaux acteurs de la *pension industry* et par ses relais politiques, notamment les sénateurs et les députés républicains. En réponse à cette offensive dramatisant l'imminence d'une crise financière du régime de retraite de base, le président Clinton a formulé en 1999, au cours du traditionnel discours à la Nation, les grands axes d'une réforme possible. Pour consolider le régime, il préconisait un transfert sur quinze ans d'une partie de l'excédent du budget fédéral au Fonds de réserve de la SS, à côté de la création de comptes individuels d'épargne et de la diversification d'une partie des placements du Fonds vers les actions dont le rendement a été historiquement plus élevé que celui des bons du Trésor. Cette proposition, illustrant la priorité absolue accordée à la SS par rapport aux autres dépenses fédérales, a reçu le soutien entier du mouvement syndical¹. Elle n'a pu toutefois aboutir au Congrès, faute d'une majorité pour la soutenir.

Aujourd'hui, ce débat revient sur le devant de la scène politique. Il était en effet au cœur de la bataille électorale qui a opposé l'actuel gouverneur du Texas, le républicain George W. Bush et le vice-président Al Gore, candidat des démocrates dont les propositions s'inspirent de celles de Bill Clinton. Leur désaccord porte tant sur le diagnostic concernant l'ampleur du problème de financement de la SS que sur les moyens d'y remédier et sur l'utilisation des excédents. Cette réforme devrait être en tout état de cause une priorité de leur agenda politique.

La Social Security : un héritage politique du New Deal

Aux Etats-Unis, le régime général de base des retraites, créé en 1935 et connu sous le nom de *Social Security*, a été conçu comme un système d'assurance sociale, fonctionnant principalement en répartition. Il est aujourd'hui la source majeure de revenus des Américains âgés de 65 ans et plus (38 %) et couvre la quasi-totalité des travailleurs américains (96 %). Les régimes professionnels d'em-

1. Cf. L. apRoberts : « Etats-Unis : un soutien syndical fort au régime de retraite de base », *Chronique internationale de l'IRES*, 59, juillet 1999, pp.5-17.

ETATS-UNIS

ployeurs (*i.e.* les fonds de pension) n'assurent en revanche que 18 % de ces revenus et concernent, au fil des ans, une part de plus en plus faible des salariés du secteur privé (38 % aujourd'hui contre 48 % il y a dix ans)¹, principalement les salariés des grandes entreprises. Le régime de SS, du fait de son caractère redistributif et parce qu'il est indexé sur le coût de la vie de manière effective depuis 1975, a permis de réduire efficacement le phénomène de pauvreté des personnes âgées : aujourd'hui, seulement 10 % des Américains âgés de 65 ans et plus vivent en dessous du seuil de pauvreté contre 35 % en 1959. Cette situation reflète le fait que sa couverture ne concerne pas seulement les travailleurs âgés : elle a été étendue progressivement aux handicapés, aux épouses et aux enfants des retraités et des handicapés, aux veufs et aux veuves. Ainsi, sur les 44 millions actuels de bénéficiaires de la SS, seuls 62 % sont des travailleurs retraités. Le régime de SS comprend donc non seulement un régime de retraite de base mais aussi un régime d'invalidité et d'assurance médicale pour les retraités et les invalides, connu sous le nom de l'*Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI)*².

Les cotisations prélevées sur le salaire des travailleurs en activité (12,4 % dont la moitié pour le salarié³ et la moitié pour l'employeur) servent à financer les retraités d'aujourd'hui. Elles sont enregistrées au compte du Trésor américain mais tombent dans le budget général, tout en étant comptabilisées à part et affectées (en écriture) au Fonds de réserve de la SS. Le salaire de référence fondant le calcul des droits à retraite est la moyenne des salaires sur les 35 meilleures années d'activité. Le taux de remplacement varie en fonction des salaires : pouvant atteindre un maximum de 53 % pour les bas salaires, il ne représente plus que 24 % pour les plus hauts salaires. La pension moyenne d'un travailleur retraité est actuellement de 804 \$ par mois (soit environ 6 000 FF)⁴.

Le déséquilibre financier : un problème tout relatif et encore lointain

Depuis le milieu des années 80, la SS dégage des excédents qui sont investis, comme la loi l'y oblige, en bons du Trésor. En retour, le Fonds de réserve de la SS perçoit des intérêts sous la forme de bons du Trésor additionnels, qui ne sont

-
1. Sur ces 38 % de bénéficiaires des régimes professionnels d'employeurs, seuls 18 % profitent de véritables régimes complémentaires de retraite (à prestations définies) et les 20 % restant disposent de simples plans d'épargne salariale (à cotisations définies), *cf.* US Department of Labor : « Private Pension Plan Bulletin – Abstract of 1996 », Form 5500 n°9, Winter 1999-2000.
 2. Pour une description et une analyse détaillées du régime de retraite de base, *cf.* L. apRoberts : *Les retraites aux Etats-Unis : Sécurité sociale et fonds de pension*, La Dispute, Paris, 2000. *Cf.* également *2000 Green Book*, Committee on ways and means, US House of Representatives, US Government Printing Office, October 6, 2000, Washington DC.
 3. Le plafond de cotisation est élevé : il est actuellement est de 76 200\$ par an (soit plus de 570 000F) ; au-delà de ce niveau, les revenus ne sont pas soumis à cotisation. C'est pourquoi seuls 7 % des participants à la SS sont dans ce cas.
 4. *Cf.* « Social Security : the Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI) programs », *2000 Green Book*, Section 1, *op. cit.*

LA REFORME DU REGIME PUBLIC DE RETRAITE

en réalité que des écritures comptables¹. Pour l'an 2000, la SS engendrera un surplus estimé à 150 milliards de \$. Plus de 80 % de ses revenus émanent des cotisations perçues, le reste provenant des revenus d'intérêts versés par le Trésor et marginalement d'impôts sur les prestations sociales existant au-dessus d'un certain seuil de revenu. Ce surplus représente aujourd'hui plus de la moitié de l'excédent budgétaire américain évalué à 232 milliards de \$ pour l'année 2000. Le Trésor s'en sert pour financer d'autres programmes fédéraux et rembourser une partie de la dette publique.

Chaque année, les administrateurs (*trustees*) du Fonds de Réserve doivent rendre compte au Congrès de l'état financier du Fonds de réserve et sont tenus d'établir des prévisions à long terme. Ce terme a été fixé par la loi à 75 ans, avec des projections intermédiaires à 25 ans et à 50 ans. Compte tenu des dernières projections réalisées², les prestations versées deviendront supérieures aux cotisations prélevées à partir de 2015 mais les réserves accumulées, actuellement de 900 milliards de \$, ne seront épuisées qu'en 2037, après utilisation des autres ressources du Fonds (impôts et intérêts). A cette date, elles ne couvriront plus que 75 % des pensions distribuées si aucune réforme n'est entreprise d'ici là. Le problème financier est donc loin d'être immédiat mais l'hypothèse de déséquilibres futurs a déjà donné lieu à un certain nombre de projets de réforme et à une intense discussion au sein des milieux aca-

démiques, des milieux syndicaux et de la presse en général.

Les causes démographiques du déficit programmé de la SS sont bien connues : la génération du *baby boom* (née entre 1946 et 1964) approche de l'âge de la retraite (2008 pour les plus âgés et 2026 pour les plus jeunes de cette génération) et pèsera sur le volume des prestations à distribuer alors que la génération suivante est moins nombreuse, ce qui entraînera une diminution des cotisations ; ainsi, le ratio du nombre de travailleurs actifs sur le nombre de bénéficiaires du régime de SS fléchira de 3,4 pour 1 aujourd'hui à 2,3 pour 1 en 2025 et à 2,1 pour 1 en 2035. A ces phénomènes démographiques (qui doivent être relativisés du fait que la hausse des dépenses consécutives à l'augmentation du nombre de personnes âgées sera compensée en partie par la baisse des dépenses en direction des jeunes non actifs devenus moins nombreux) viennent s'ajouter des phénomènes économiques qui peuvent venir renforcer ou au contraire contrecarrer ces tendances³. De ce point de vue, le terme de 75 ans exigé par la loi pour l'établissement des projections réalisées par les administrateurs du Fonds de réserve laisse beaucoup de place à l'incertitude. D'autre part, les hypothèses de taux de croissance retenues pour cette période peuvent sembler particulièrement pessimistes et conduire à des conclusions un peu trop alarmistes. En effet, la reprise économique et les révisions des projections par rapport à celles de l'année dernière ont d'ores et déjà permis

1. Le mécanisme des réserves est en réalité purement fictif et correspond de fait à une dette de l'Etat vis-à-vis du régime de SS qui fait l'objet d'un budget séparé du budget général. Ce ne sont que des écritures comptables et les réserves du Fonds ne sont pas matérialisées.
2. Les administrateurs retiennent trois scénarios : un scénario optimiste, intermédiaire et pessimiste. En général, ce sont les hypothèses intermédiaires qui sont prises en compte.
3. Pour les Etats-Unis, il est certain qu'un afflux migratoire entraînerait des entrées de cotisation sans augmentation équivalente immédiate des prestations par exemple.

ETATS-UNIS

de reculer de trois ans la date à laquelle les réserves du Fonds sont censées s'épuiser (2037 contre 2034). Mais les administrateurs continuent de prévoir un taux de croissance fortement ralenti par rapport aux décennies précédentes, déclinant progressivement de 2,1 % à 1,5 % entre 2010 et 2075 et un taux de chômage de 5,5 %. De même, ils n'envisagent qu'une augmentation des salaires réels de 1 % à long terme, ce qui correspond à une estimation très faible des gains de productivité sur la période ¹.

Les propositions des candidats : deux visions opposées de la protection sociale

Les projets des deux candidats à la présidence des Etats-Unis, s'ils ne s'opposent pas en tout point, relèvent de deux approches fortement contrastées : celui d'Al Gore cherche à préserver en partie le caractère d'assurance sociale du régime mis en place en 1935 et son fonctionnement selon le principe de la répartition (les cotisations d'aujourd'hui servent à financer les retraites d'aujourd'hui) ; celui de G.W. Bush met au contraire l'accent sur la responsabilité individuelle en prônant la création de comptes individuels d'épargne, ce qui constitue un changement radical de la nature du régime. Le système public par répartition repose en effet sur un choix politique de solidarité intergénérationnelle et l'engagement des gouvernements présents et futurs de pouvoir lever les ressources nécessaires à son fonctionnement et à sa pérennité, à travers les cotisations ou l'impôt. Le système professionnel par capitalisation repose à l'inverse sur une obligation con-

tractuelle de type privé entre un salarié et son employeur, qui peut avoir le caractère d'une obligation de résultats (dans le cas des fonds à prestations définies, les employeurs sont tenus de verser un niveau de pension déterminé en fonction du salaire et de l'ancienneté) ou n'être qu'une obligation de moyens (dans les cas des fonds à cotisations définies, l'employeur est tenu de sélectionner un « bon » gestionnaire de fonds, à charge pour le salarié d'assumer les risques de placement).

La question qui est posée aujourd'hui à travers les différents projets de réforme existants est donc celle du rôle futur du gouvernement fédéral en matière de retraite par rapport à celui accordé à l'initiative privée. Elle se pose dans des termes à peu près identiques au débat qui avait présidé à la création de la SS en 1935 en réponse à la crise, entre les tenants d'un système d'assurance sociale obligatoire fondé sur une mutualisation des risques et une protection des plus faibles et ceux au contraire qui prônaient l'idée d'un système volontaire et contributif fondé sur l'idée d'équité individuelle. Ce débat avait d'ailleurs été relancé dans les années soixante par l'économiste Milton Friedman et le journaliste ultra conservateur James Buchanan. Tous deux avaient critiqué la SS et préconisé l'établissement d'un régime volontaire, préfinancé à 100 % et reposant sur les marchés financiers ². Aujourd'hui, il se pose dans des termes assez identiques mais dans des conditions politiques nouvelles, celles d'une prédominance de l'idéologie néo-libérale et d'une remise en cause radicale du poids et du rôle de l'Etat dans l'économie.

1. Cf. *2000 Green Book*, section 1, *op. cit.*, p. 14.

2. Cf. GAO : « Report to the Committee on Finance », *US Senate*, July 1998, p. 26.

LA REFORME DU REGIME PUBLIC DE RETRAITE

Le projet du gouverneur Bush accorde ainsi une large place aux réductions d'impôt dans son programme, principalement en faveur des catégories de revenus les plus élevées¹. Le cœur de sa réforme consiste à soustraire une part des cotisations de la SS (il a été question de 2 % sur les 12,4 % de cotisations) pour financer l'établissement de comptes individuels de retraite obligatoires, qui pourraient être investis en actions, obligations ou types d'actifs autres que les bons du Trésor selon les choix de chacun. Pour compenser le manque à gagner de la SS, le projet prévoit de réduire les prestations vieillesse des travailleurs plus jeunes, soit d'augmenter l'âge légal de départ à la retraite fixé actuellement à 65 ans². Ses arguments en faveur d'une privatisation partielle de la SS sont fondés sur l'hypothèse d'obtention de rendements supérieurs des titres placés dans ces comptes individuels comparés au taux de rendement actuel de la SS (6 % par an contre 2 % seulement pour les bons du Trésor) et sur l'idée qu'il faut tenir le gouvernement éloigné des décisions d'allocation sur le marché boursier. Depuis le milieu des années quatre-vingt dix, ces idées ont la faveur des milieux financiers (Wall Street) et conservateurs. Il est clair que ces mesures permettraient de drainer de nouveaux flux d'épargne vers la Bourse, à un moment où la vente de titres par les fonds de

pension arrivés à maturité risque de tirer les prix des actifs financiers vers le bas.

A l'inverse, le projet d'Al Gore reprenant certaines propositions de Bill Clinton, vise à renforcer la SS en remboursant prématurément une partie de la dette publique grâce aux excédents et en alimentant ultérieurement le Fonds de réserve avec les économies d'intérêt ainsi réalisées sur le service de la dette. Il prévoit en outre une augmentation des pensions de réversion pour les veuves et une amélioration des pensions pour les femmes actives ayant élevé des enfants (en leur comptant des années de crédit en plus). Enfin, des comptes d'épargne individuels bâtis sur le modèle des plans 401k³ conçus pour des familles à bas et moyen revenu viendraient renforcer le régime de base, dont les cotisations seraient abondées d'un impôt prélevé sur les revenus. Certains commentateurs n'ont pas manqué de faire remarquer que ce projet, si son orientation générale vise bien à consolider le régime actuel, n'en constitue pas moins un changement majeur dans la doctrine politique ayant fondé le mode de financement de la SS américaine à sa création, réaffirmée par un vote du Congrès en 1950, et visant à l'autosuffisance du régime. Car sa mise en œuvre suppose que la SS serait alimentée non plus par les seules recettes du régime (cotisations sociales et intérêts des bons du Trésor) mais par le budget général de

1. Le taux d'imposition des revenus les plus élevés, actuellement de 39,6 %, passerait à 33 %, celui de la tranche en dessous actuellement de 36 % passerait à 33 %, celui de 31 % à 25 %, et celui de 28 % à 25 %.
2. En fait, les droits à retraite peuvent être liquidés dès l'âge de 62 ans, mais avec une décote de 20 % de la pension. Un amendement législatif de 1983 a repoussé l'âge de la retraite à 67 ans mais cette mesure progressive ne deviendrait effective qu'en 2022.
3. Ces plans d'épargne, désignés du nom de l'article du code fiscal américain qui les régit, se sont notablement développés après que l'administration fiscale, en 1981, ait décidé de rendre déductibles du revenu imposable des salariés les cotisations salariales (facultatives) de même que les intérêts des placements.

l'Etat donc par l'impôt¹, ce qui revient à mettre le régime de retraite en concurrence avec les autres budgets de l'Etat (Défense, Education, Santé, etc.).

Un débat public intense autour de choix idéologiques marqués

Ces projets ont été passés au crible des critiques par différents experts et font l'objet d'un débat intense relayé par la presse. Plusieurs universitaires sont montés au créneau pour défendre le régime de SS actuel dont la philosophie même, établie dès sa création, est mise en péril par le plan Bush. Les conseillers économiques du candidat démocrate, dont plusieurs ont servi l'administration Clinton, ont cherché à chiffrer les conséquences de la mise en œuvre d'un tel projet. Ils estiment notamment que le fait de soustraire une partie des cotisations de SS pour financer les comptes individuels d'épargne reviendrait, soit à baisser les pensions, soit à accélérer la crise financière du régime de SS. Les propositions du candidat républicain sont en revanche soutenues par Martin Feldstein, économiste de Harvard et président du *National Bureau of Economic Research* (NBER), qui a été également conseiller du président R. Reagan. M. Feldstein, qui a ouvert le débat sur la capitalisation il y a une vingtaine d'années, soutient l'idée que la création de plans individuels de retraite va favoriser le taux d'épargne nationale donc le taux de formation du capital et accroître les revenus fiscaux en conséquence. Cela permettra selon lui le transfert de près de 3 000 milliards de \$ au régime de SS sur la période et résoudra

dès lors ses problèmes de déséquilibres financiers².

Au-delà des querelles de chiffres, il s'agit aussi et surtout d'une querelle idéologique. De nombreux observateurs n'ont pas manqué de mettre en évidence le fait que le plan Bush sape non seulement la fiabilité financière du régime de base mais remet également en cause le principe même d'une assurance sociale puisqu'il repose sur la création de comptes individuels d'épargne capitalisés, par nature exposés aux risques de marché, dont le financement serait assuré en opérant une ponction sur le régime de base, lequel devrait continuer à verser des prestations. La privatisation partielle du système de SS remet également en cause le caractère redistributif du système qui protège les travailleurs les plus vulnérables, notamment les femmes dont les revenus sont en général moins élevés que ceux des hommes et dont la carrière est souvent plus courte alors que leur espérance de vie est plus longue. En outre, le rendement présumé supérieur des actions (7 %) sur les bons du Trésor (2 %) dans le cadre de la gestion des comptes individuels d'épargne serait d'après plusieurs experts largement surestimé. D'une part, il est basé sur l'extrapolation de tendances passées. Or il est assez largement reconnu, y compris au sein de la communauté financière, que le rendement des actions va baisser dans les prochaines années, ce qui est d'ailleurs logique avec l'hypothèse de baisse du taux de croissance envisagée par les administrateurs du Fonds de réserve. D'autre part, il ne tient pas compte des coûts de gestion très supérieurs des comptes individuels d'épargne (estimés entre 12 et 14 % des actifs gérés, voire

1. Cf. L. apRoberts, *op. cit.*

2. Cf. « Social Security Reform : The Battle of Boffins », *Business Weeks*, July 22, 2000.

LA REFORME DU REGIME PUBLIC DE RETRAITE

plus) comparés à ceux de la SS (actuellement moins de 1 % des prestations distribuées).

L'AFL-CIO et ses fédérations affiliées ont réaffirmé quant à eux leur soutien au régime de base et considèrent sa consolidation comme une priorité de l'agenda politique, tout en relativisant les problèmes de déséquilibre financier du régime de base. La centrale a émis un certain nombre de principes devant présider à la réforme de la SS. Réaffirmant leur attachement au régime de base et à son caractère d'assurance sociale à dimension redistributive, ses responsables rejettent l'idée qu'une partie des prestations soit rendue aléatoire et laissée aux caprices des marchés financiers tout comme celle d'un recul de l'âge de la retraite. Enfin, ils estiment que les excédents de la SS devraient d'abord servir à consolider le régime de base et non à réduire les impôts.

Ce débat est sans doute l'un de ceux qui divise le plus les deux candidats à la présidence des Etats-Unis. Même si G.W. Bush sort victorieux de cette bataille électorale laborieuse, la très faible majorité républicaine obtenue au Congrès ne lui permettra guère de procéder à une remise en cause radicale du dernier grand acquis politique de la période du *New Deal*, resté jusque-là intouché. Celui d'un système public d'assurance sociale qui s'est avéré un instrument très efficace de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités, dans un pays où ces inégalités restent pourtant parmi les plus fortes des grands pays industrialisés.

Sources :

New York Times, *Washington Post*, *Business Week*.