

Etats-Unis

Un soutien syndical fort au régime de retraite de base

Lucy apROBERTS

Cet article s'appuie sur une série de rencontres avec des syndicalistes américains qui ont eu lieu au cours d'un voyage d'étude aux Etats-Unis organisé pour des syndicalistes français à la fin du mois de février dernier ¹. Le but était d'étudier le système de retraite américain et plus particulièrement le rôle joué par les syndicats dans la gestion des fonds des caisses de retraite. Partis pour le pays de la capitalisation par excellence, les participants français ont trouvé, à leur surprise, un système de retraite où prédomine la répartition. Tous nos interlocuteurs syndicaux – aussi bien de l'AFL-CIO que des fédérations adhérentes

– ont souligné avec force la priorité qu'ils attachent à la défense du socle du système de retraite, le régime de base ².

Le régime de retraite de base verse environ les deux tiers du total des pensions de retraite, soit à peu près le double de ce que verse l'ensemble des « fonds de pension ». Fondé en 1935 sous le président Roosevelt, ce régime public national, que les Américains appellent couramment *Social Security*, couvre plus de 95 % de la population active employée. L'affiliation est obligatoire à travers tout le secteur privé, y compris pour les travailleurs indépendants. Elle

1. Ce voyage a été organisé par le Comité français de la French-American Foundation. Nous nous sommes appuyés sur des rencontres au cours de ce même voyage pour la rédaction d'un deuxième article concernant les positions du mouvement syndical américain vis-à-vis du système de retraite : « Les syndicats et la gestion des fonds de retraite : un pouvoir limité » cf. plus loin dans ce même numéro).

2. Nous nous sommes entretenus avec des responsables des organisations suivantes :
– Center for Working Capital , organisme créé par la confédération AFL-CIO pour conseiller les fédérations en matière de gestion de fonds de retraite ;
– la fédération de l'habillement, UNITE : Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees, issue d'une fusion en 1995 de l'ACTWU (Amalgamated Clothing and Textile Workers Union) et l'ILGWU (International Ladies' Garment Workers Union) ;
– la fédération de l'agroalimentaire, dont notamment les salariés des supermarchés, UFCW : United Food and Commercial Workers International Union
– une fédération d'enseignants du secteur public, AFT : American Federation of Teachers. Ces enseignants ont une seconde organisation, plus importante, le NEA (National Educational Association)

ETATS-UNIS

est facultative dans le secteur public où 75 % des salariés y sont affiliés. Le régime est financé en répartition par des cotisations versées à moitié par les salariés et à moitié par les employeurs. Le taux de cotisation global est de 12,4 % : 1,7 % pour l'invalidité et 10,7 % pour la retraite. Le plafond des cotisations est élevé : seulement 6 % des salariés touchent une rémunération qui le dépasse.

Le patronat et les syndicats, ainsi que des experts universitaires, participent régulièrement à des conseils consultatifs (*Advisory Councils*) qui formulent des recommandations de modifications du régime de base, mais le Congrès national prend toutes les décisions concernant le régime. Il fixe le niveau des prestations, les conditions pour en bénéficier, le taux de cotisation, le niveau du plafond. Le régime est géré par une instance de l'Etat fédéral, la Social Security Administration.

Les réserves du régime de base

Le système de financement de la Sécurité sociale lui donne une certaine autonomie par rapport au budget général de l'Etat. Depuis sa création, ce régime détient des « réserves » constituées par des bons du Trésor. Sur un plan comptable, lorsque le régime enregistre un excédent, celui-ci contribue à financer les dépenses générales de l'Etat, mais le Trésor attribue au régime des bons d'une valeur équivalente au surplus. Le Trésor reverse au régime des intérêts sur ces réserves, au même taux que pour d'autres bons du Trésor, soit un taux actuel de 3 % net d'inflation. La Sécurité sociale a un droit de tirage sur ses réserves, qu'elle peut dépenser sans avoir à en demander l'autorisation au Congrès. Ainsi, lorsque les dépenses du régime excèdent les recettes

provenant des cotisations, il peut tirer sur ses réserves.

Le mécanisme des réserves permet au régime de base de faire face à des fluctuations conjoncturelles de ses recettes ou dépenses sans les répercuter immédiatement sur le taux de cotisation. Grâce à ce mécanisme, la Sécurité sociale n'a jamais connu de déficit et elle n'a jamais reçu de financement direct de l'Etat. Pendant longtemps, les Américains ont qualifié cette politique de financement de l'assurance sociale de *self-support* ou « auto-suffisance », expression qui souligne que ses ressources proviennent uniquement de cotisations et non du budget de l'Etat. La politique adoptée dans les années 70 était de les maintenir à un niveau proche de l'équivalent d'une année de prestations.

Ce mécanisme a fonctionné sans problème jusqu'au début des années 80, lorsque Ronald Reagan est arrivé à la présidence. A ce moment-là, les réserves sont tombées à seulement l'équivalent de quelques semaines de prestations et il y avait un danger imminent que le régime ne puisse honorer ses engagements. Une commission bipartite présidée par Alan Greenspan, l'actuel directeur de la *Federal Reserve*, la banque centrale, a proposé des réformes qui ont été adoptées par le Congrès en 1983. Elles comprenaient certaines réductions de prestations mais elles ont surtout modifié le financement du régime.

La réforme de 1983 : une fiscalisation partielle des recettes

Le taux de cotisation a été relevé légèrement au-dessus de ce qui est nécessaire pour couvrir les prestations courantes, passant de 10,8 % en 1983 à son niveau actuel de 12,4 % en 1990. Ainsi, les réserves

SOUTIEN SYNDICAL AU REGIME DE RETRAITE DE BASE

ves ont commencé à augmenter : en 1993, elles étaient équivalentes à une année de prestations et elles sont actuellement équivalentes à presque deux années. L'augmentation du taux de cotisation votée en 1983 était censée éviter toute augmentation ultérieure pendant une période de 75 ans, soit toute la durée pendant laquelle le Congrès est tenu de prévoir le financement du régime. De cette façon, le régime de base devait être en mesure de faire face à ses dépenses en dépit de l'accroissement des prestations lors de l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du « baby-boom » à partir de 2010.

Si la politique adoptée en 1983 est poursuivie, les recettes provenant des cotisations dépasseront les dépenses du régime et les réserves augmenteront dans un premier temps. Ensuite, les dépenses dépasseront les recettes et le régime puisera dans ses réserves qui commenceront alors à diminuer pour retrouver leur niveau habituel – soit l'équivalent d'une année de prestations – en fin de période.

Cette réforme opère un changement dans la logique du financement du régime. Pendant les années où les réserves étaient modestes par rapport aux dépenses totales du régime, les intérêts versés à la Sécurité sociale par l'Etat constituaient une ressource mineure comparée aux cotisations. Avec la réforme de 1983, les intérêts deviendront pendant un certain temps une ressource bien plus importante. De fait, la réforme aura pour résultat le financement pendant un certain temps d'une part significative des dépenses de la Sécurité sociale par le budget général de l'Etat.

La question du financement de la Sécurité sociale est imbriquée dans les débats parlementaires sur le budget fédéral. Après 1983, lorsque la Sécurité sociale a

commencé à enregistrer systématiquement des surplus, ceux-ci ont rendu plus faciles à atteindre les cibles de réduction des déficits que s'est fixé le Congrès. Pour des raisons politiques, il était exclu d'augmenter les impôts, mais les salariés et les employeurs ont accepté une augmentation des cotisations sociales au-delà de ce qui est nécessaire pour financer les prestations courantes. Les surplus de la Sécurité sociale arrangeaient les parlementaires de tous bords.

Les débats actuels et l'approbation syndicale des positions de Bill Clinton

Au milieu des années 90 s'est déclenchée une campagne en faveur de la « privatisation » de la Sécurité sociale, campagne qui a pris une envergure internationale avec la publication du rapport de la Banque mondiale sur le financement des retraites en 1994. Les adversaires de l'assurance sociale, élus et experts, sont appuyés par la *pensions industry*, c'est-à-dire l'ensemble des institutions financières gestionnaires des fonds de retraite et de l'épargne salariale.

Ils proposent une réduction considérable des pensions versées par le régime de base, notamment celles destinées aux travailleurs retraités ayant touché des salaires moyens ou élevés. En même temps, ils préconisent la création de comptes individuels d'épargne, obligatoires pour l'ensemble des travailleurs, placés sur les marchés financiers par des institutions financières privées. Ces dernières seraient agréées par les pouvoirs publics mais désignées individuellement par les titulaires des comptes.

Le Conseil consultatif de la Sécurité sociale qui s'est réuni entre 1994 et 1996 a publié début 1997 un rapport officiel contradictoire, chose inconnue jus-

ETATS-UNIS

qu'alors dans ces conseils¹. Une fraction de ses membres, dont les représentants patronaux, ont préconisé l'instauration de comptes individuels obligatoires. L'autre fraction, dont les représentants syndicaux, a recommandé des aménagements à la marge du système d'assurance sociale existant. En même temps, tous les membres du Conseil se sont accordés pour recommander le placement en Bourse d'une partie des réserves de la Sécurité sociale.

Le président Clinton s'est soigneusement gardé de se prononcer sur ces propositions au moment où elles ont été formulées. Dans son discours annuel à la nation en janvier 1998, il a appelé à une série de discussions publiques sur l'avenir de la Sécurité sociale dans le but de la « sauver », sans préciser en quoi pouvait consister ce « sauvetage » d'un système certes menacé par les libéraux mais dont la situation financière actuelle est plutôt florissante.

Lors de notre voyage aux Etats-Unis, le budget fédéral de l'année fiscale 1998 venait d'enregistrer un surplus pour la première fois depuis trente ans, devançant de quelques années les surplus prévus dans les projections économiques. Cette situation inattendue a déclenché des controverses, aussi bien sur le budget de l'Etat que sur celui de la Sécurité sociale, sujets étroitement imbriqués comme nous l'avons vu. Le surplus du budget fédéral de 1998, de 70 milliards de dollars, provient intégralement de la Sécurité sociale : celle-ci a enregistré un excédent de 99 milliards, alors que le reste du budget était en déficit de 29 milliards. La plupart des Républicains souhaitent mettre à profit la manne nouvelle du surplus pour ré-

duire les impôts. Les Démocrates s'opposent à toute réduction des impôts et, en même temps, ils savent que le public est inquiet quant à l'avenir de la Sécurité sociale.

Bill Clinton a pris position, aussi bien sur le budget fédéral que sur la Sécurité sociale, dans son discours à la Nation fin janvier 1999, peu de temps avant notre voyage. Le Président exclut toute réduction des impôts. Il préconise en même temps d'attribuer aux réserves du régime de base l'équivalent d'environ les deux tiers du surplus du budget fédéral (celui de 1998 et ceux prévus pour les quinze années à venir). Cette opération donnerait au régime de retraite de base accès pour la première fois à des ressources provenant directement du budget de l'Etat, c'est-à-dire des réserves supplémentaires à celles constituées par les excédents du régime lui-même.

Cette proposition du Président est dans l'esprit du mot d'ordre « *Save Social Security First* » que les Démocrates et leurs alliés, dont le mouvement syndical, ont rendu populaire depuis un an. Cela signifie accorder une priorité absolue à la Sécurité sociale par rapport à toute autre dépense fédérale ou toute réduction éventuelle d'impôts. Les syndicats mènent de larges campagnes destinées à sensibiliser leurs adhérents et le public en général à l'importance du régime de base et contre la privatisation.

Tous nos interlocuteurs syndicaux ont approuvé les propositions formulées par Bill Clinton par rapport au budget fédéral et par rapport aux réserves de la Sécurité sociale. Aucun n'a exprimé de réticences à l'égard d'une attribution directe de ressources fiscales au financement de la Sé-

1. Cf. Lucy apRoberts, « Etats-Unis : Une épargne obligatoire pour financer la retraite », *Chronique internationale de l'IRES*, 45, mars 1997, pp. 24-30.

SOUTIEN SYNDICAL AU RÉGIME DE RETRAITE DE BASE

curité sociale. Pourtant, ce projet rompt avec la tradition de *self-support*.

Le Président a formulé deux autres propositions par rapport aux retraites dans son discours de fin janvier. L'une serait de consacrer une fraction du surplus budgétaire – 11 % – à l'abondement par le budget fédéral de comptes individuels d'épargne. L'autre projet serait de placer progressivement le quart des réserves de la Sécurité sociale en Bourse.

Nos interlocuteurs syndicaux ont peu évoqué ces deux dernières propositions et lorsqu'ils en ont parlé en réponse aux interrogations du groupe, ils semblaient les considérer comme mineures. Il est possible qu'elles représentent des concessions somme toute assez formelles aux partisans de la capitalisation, concessions qui feront certes l'objet de débats publics mais qui auraient peu de chances d'aboutir à des réformes. Elles marqueraient toutes les deux une rupture forte avec les traditions américaines en matière de protection sociale.

Une opposition à la capitalisation pour le compte de la Sécurité sociale

Pendant notre voyage, le 26 février, les présidents de dix fédérations syndicales ont envoyé à l'ensemble des Sénateurs et des Représentants une lettre commune dans laquelle ils s'opposent à la proposition de placer une partie des réserves de la Sécurité sociale à la Bourse¹. Ils avancent plusieurs arguments contre cette proposition. L'un concerne le risque que cela fasse courir au financement des prestations en cas de baisses des cours des actions. Ensuite, les syndicats objectent que

les réserves placées en Bourse ne seraient plus disponibles pour financer des dépenses publiques. Les fédérations syndicales émettent également des doutes quant à la sagesse politique de confier des fonds publics à des entreprises privées qui, par définition, n'œuvrent pas pour l'intérêt public. Ils craignent en plus que le placement de réserves de la Sécurité sociale à la Bourse ne constitue une sorte de premier pas vers la « privatisation » de la Sécurité sociale, en rendant plus acceptable sur un plan politique la mise en place de comptes individuels obligatoires placés sur le marché des capitaux.

Les auteurs de la lettre pointent enfin des incohérences dans les hypothèses utilisées pour les projections du financement du régime de base à long terme. L'Administration de la Sécurité sociale a réalisé les projections sur la base d'un taux de croissance annuel de l'économie de 1,5 % pendant les 75 ans à venir, soit à peu près la moitié du taux moyen enregistré pendant les 75 ans passés. En même temps, l'hypothèse sur le taux de rendement réel annuel des placements en Bourse est de 7 % pendant les 75 ans à venir. Ce dernier chiffre correspond au rendement moyen effectivement enregistré pendant les 75 ans passés. Ces deux hypothèses sont manifestement incompatibles : l'une table sur un fort ralentissement de la croissance économique par rapport à l'expérience du passé ; l'autre sur un maintien des performances de la Bourse.

Cette contradiction révèle à quel point des arguments présentés comme des points techniques reposent sur des ressorts idéologiques. Les experts ont choisi

1. Les syndicats signataires sont les suivants : UAW – automobile ; USWA – sidérurgie ; AFGE – secteur public ; IBT Teamsters) – transports routiers ; International Brotherhood of Boilermakers, Iron Shipbuilders, Blacksmiths, Forgers, and Helpers ; IUE – électricité ; ILWU – dockers ; IFPTE – ingénieurs ; PACE – papier et industries chimiques ; UMWA – mines.

ETATS-UNIS

pour leurs projections des hypothèses qui donnent tout avantage à la capitalisation et tout handicap à un financement assis sur les salaires. La voix du mouvement

syndical américain est l'une de celles qui s'élèvent contre ce type de manipulation de l'opinion publique.