

Etats-Unis

Les syndicats et la gestion des fonds de retraite : un pouvoir limité

Lucy apROBERTS

Les syndicats américains exercent une influence considérable sur la définition de tous les éléments de la rémunération de leurs adhérents. Au même titre que la négociation collective sur les salaires, celle sur la protection sociale professionnelle – les retraites, l'invalidité, la couverture de frais médicaux, etc. – est obligatoire pour les travailleurs syndiqués¹. En même temps, les syndicats ne jouent généralement aucun rôle dans la gestion financière des fonds des dispositifs de protection sociale d'entreprise, ceux qui prédominent.

Toutefois, les syndicats sont souvent présents dans les conseils d'administration des régimes de retraite des salariés du secteur public. Et, dans le secteur pri-

vé, ils jouent un rôle primordial dans la gestion des dispositifs multi-employeurs, qui sont négociés pour l'ensemble des adhérents d'une organisation syndicale travaillant pour différents employeurs. Dans cet article, nous allons voir les limites du pouvoir des organisations syndicales sur la gestion des fonds de retraite. Nous verrons également que, même là où elles prédominent, elles exploitent peu ce pouvoir.

Cet article s'appuie sur une série de rencontres avec des acteurs de la gestion de fonds de retraite et d'épargne salariale au cours d'un voyage aux Etats-Unis à la fin du mois de février 1999². En dehors de représentants de trois fédérations syn-

1. Rappelons que la notion de « travailleurs syndiqués » a une signification particulière dans le contexte américain et ne renvoie pas à un acte d'adhésion individuelle. L'adhésion syndicale se fait par groupe, correspondant à une catégorie de travailleurs dans une entreprise. Le groupe doit voter à sa majorité pour se faire représenter par un syndicat ; dans ce cas, l'ensemble des membres du groupe devient adhérent.

2. Ce voyage a été organisé pour des syndicalistes français 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 autre article sur les positions du mouvement syndical américain vis-à-vis du système de retraite : « Un soutien syndical fort au régime de retraite de base » cf. plus haut dans ce même numéro).

ETATS-UNIS

dicales – l'agro-alimentaire, l'habillement, les enseignants du secteur public¹ – nous avons rencontré des responsables de la grande caisse de retraite et l'épargne salariale des salariés des universités (TIAA-CREF) et des investisseurs institutionnels. Parmi ces derniers figurait le Council of Institutional Investors, une association de fonds de retraite. Nous avons également vu des responsables du Center for Working Capital, un organisme créé par la confédération de l'AFL-CIO pour conseiller les fédérations en matière de gestion de fonds.

Un rôle important pour les syndicats dans les négociations sur les prestations

En ce qui concerne les travailleurs non syndiqués, les employeurs ne négocient pas les décisions sur leur rémunération, indirecte ou directe. En revanche, les syndicats américains jouent un rôle très important dans la définition de tous les éléments de la rémunération pour le compte de travailleurs syndiqués.

Depuis 1949, pour les syndiqués dans le secteur privé, la négociation collective est obligatoire sur tous les aspects des règlements de dispositifs de protection sociale : le niveau des prestations et les conditions à remplir pour en bénéficier. Lorsqu'il s'agit de salariés syndiqués, l'employeur n'a pas le droit d'instaurer

un dispositif ou de modifier un dispositif existant sans conclure un accord avec le syndicat, même s'il s'agit d'une amélioration des droits des salariés. Par conséquent, les règlements des régimes de retraite, les garanties en cas d'invalidité, la couverture de frais médicaux, etc. figurent parmi les clauses des conventions collectives.

Ainsi, les syndicats américains exercent un pouvoir considérable en ce qui concerne la forme et le niveau de la protection sociale de leurs adhérents. Seulement, le taux de syndicalisation, et donc la proportion de salariés représentée par un syndicat, décroît dans le secteur privé depuis plusieurs décennies. Il était de 9,5 % en 1998 contre 16,8 % en 1983².

Là où ils sont présents, les syndicats du secteur privé maintiennent les régimes de retraite de leurs adhérents. Ceux-ci sont presque toujours à prestations définies, c'est-à-dire des régimes promettant aux affiliés une pension d'un niveau calculé à partir de leurs salaires et de leur durée de carrière, indépendamment de la manière dont le régime est financé. En revanche, pour les salariés non syndiqués, les régimes à prestations définies deviennent de plus en plus rares dans le secteur privé.

Lorsqu'ils prennent des décisions de manière unilatérale, les employeurs ont tendance de plus en plus à instaurer des plans d'épargne salariale et à dissoudre

-
1. Les trois fédérations étaient les suivantes :
 - 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)
 2. Cf. Catherine Sauviat, « Un syndicalisme affaibli », *Chronique Internationale de l'IRES*, mai 1999, pp.24-32

les régimes de retraite existants. Souvent les deux types de dispositif coexistent mais une proportion croissante de salariés non syndiqués n'ont pour toute « couverture » retraite, en plus de la Sécurité sociale, qu'un plan d'épargne salariale. Parfois les syndicats négocient un plan d'épargne salariale, mais seulement en plus d'un régime de retraite.

Les négociations collectives du secteur privé se déroulent généralement au niveau d'une entreprise, donnant lieu à des dispositifs de retraite ou d'épargne salariale fonctionnant à ce niveau-là. Dans certains secteurs et dans certains métiers il existe une négociation collective commune aux adhérents d'un syndicat implanté dans différentes entreprises. Les Américains qualifient ces accords collectifs de « multi-employeurs » (multi-employer).

Ils peuvent concerner un métier : par exemple, les menuisiers ou les plombiers dans le bâtiment. Ils peuvent concerner l'ensemble des salariés – à l'exclusion toutefois de l'encadrement, qui n'a de toutes façons pas le droit de se syndiquer – dans un secteur d'activité : comme, par exemple, les travailleurs de l'habillement ou ceux des supermarchés, dont les syndicats étaient parmi nos interlocuteurs au cours du voyage.

Les salariés américains non syndiqués n'ont pas de pouvoir de décision collectif en ce qui concerne la protection sociale professionnelle. Pour les salariés syndiqués, comme nous l'avons vu, les syndicats négocient tous les éléments des règlements des régimes de protection sociale. Cependant, il est rare pour autant qu'ils jouent un rôle dans la gestion des fonds salariaux, qu'il s'agisse de fonds d'épargne salariale ou de régimes de retraite.

Des structures de pouvoir financier contrastées selon le type de régime

Les syndicats ont parfois un certain pouvoir sur la gestion des fonds du secteur public. Dans le secteur privé, ils n'ont une influence qu'en ce qui concerne les dispositifs « multi-employeurs ». La gestion des fonds des dispositifs d'entreprise est contrôlée unilatéralement par les employeurs.

Les structures de contrôle des fonds des régimes du secteur public varient d'un Etat à l'autre et d'une collectivité locale à l'autre. Il est courant que les affiliés d'un régime de retraite soient représentés dans le conseil d'administration de leur caisse de retraite, instance qui décide des placements des fonds. Les autres administrateurs représentent l'employeur, c'est-à-dire les pouvoirs publics. Ainsi, les syndicats ont souvent un pouvoir, non seulement en tant que négociateurs des prestations mais aussi en tant que gestionnaires financiers. Leur pouvoir sur la gestion est renforcé par le fait que les cotisations salariales sont courantes dans le secteur public, alors qu'elles sont très rares dans le secteur privé.

Les employeurs contrôlent unilatéralement les fonds des dispositifs d'entreprise, qu'ils soient issus de négociations collectives ou non. Le système américain de relations professionnelles opère une coupure entre négociations sur les prestations et gestion financière. La logique qui sous-tend ce partage des rôles au sein des régimes de retraite négociés est la suivante. Le syndicat et l'employeur négocient les prestations, mais l'employeur est pratiquement toujours seul à financer le régime et il est le seul responsable de son financement. C'est lui qui choisit le rythme auquel il entend accumuler des fonds pour financer les engagements. C'est lui qui as-

ETATS-UNIS

sume le risque des placements, donc c'est lui seul qui décide des placements.

Le syndicat joue un rôle clef dans la gestion des fonds appartenant aux dispositifs de protection sociale multi-employeurs. Il joue même un rôle dans la détermination de la politique de financement d'un tel régime. En effet, le syndicat négocie avec l'organisation patronale non seulement les prestations mais également le taux de cotisation. Ce faisant, le syndicat décide, conjointement avec le patronat, du rythme d'accumulation des fonds. La législation fédérale exige que la proportion de représentants des salariés dans le conseil d'administration d'un fonds salarial n'en dépasse pas la moitié. Les conseils d'administration des régimes multi-employeurs sont donc paritaires sur un plan juridique, mais la gestion tend de fait à être dominée par le syndicat. Nos interlocuteurs américains, aussi bien les syndicalistes que les gestionnaires, ont souvent qualifié les régimes multi-employeurs de régimes « syndicaux » (union plans) et leurs fonds, de fonds « syndicaux » (union funds).

Quant aux plans d'épargne, il est de plus en plus courant que les salariés participants choisissent individuellement entre plusieurs fonds communs de placement pour l'investissement de leur capital. Les fonds sont sélectionnés par le conseil d'administration du dispositif : les représentants désignés par l'employeur en ce qui concerne les dispositifs d'entreprise ; les représentants de l'association patronale et de l'organisation syndicale en ce qui concerne les dispositifs multi-employeurs.

La gestion des fonds syndicaux

Il est vraisemblable que les syndicats utilisent de manière routinière leur pouvoir en tant que gestionnaires de fonds

syndicaux, c'est-à-dire les fonds multi-employeurs, pour étendre leur influence, auprès d'entreprises, auprès d'institutions financières, etc., tout comme les employeurs – entreprises ou administrations – gestionnaires de fonds. Mais dans quelle mesure les syndicats américains utilisent-ils leur pouvoir de gestionnaire de façon à faire avancer la cause des salariés de manière plus globale ? S'en servent-ils comme arme dans des conflits avec les employeurs ou, plus généralement, comme outil économique pour améliorer les conditions de travail ou de vie des salariés ?

Les syndicats américains se sont rarement saisis de ce type de pouvoir que semblent leur conférer, tout au moins potentiellement, les fonds de pension. L'une des raisons est qu'ils ont souvent considéré qu'il ne convient pas à un syndicat d'exercer un pouvoir en tant que « capitaliste ». En suivant cette logique, certains syndicats, comme celui de l'habillement, ont pendant longtemps investi uniquement en bons du Trésor, politique financière conservatrice à l'extrême qui a grevé le rendement financier de leurs fonds de retraite comparé à d'autres.

D'une manière générale, la gestion des fonds multi-employeurs est confiée à des professionnels qui décident des placements en appliquant les mêmes critères de rendement et de risque qu'ils appliqueraient à n'importe quel fonds de retraite collectif. Les syndicats ont rarement utilisé le pouvoir lié à l'exercice de leur droit de vote en tant qu'actionnaires lors des assemblées générales. Souvent, les régimes multi-employeurs laissent voter les institutions financières gestionnaires comme ils l'entendent, sans se préoccuper de l'impact des décisions sur les salariés employés par les entreprises en question ou sur les salariés plus globalement.

Toutefois, les gestionnaires syndicaux ont participé activement à certains boycotts, le plus important étant celui contre les entreprises implantées en Afrique du Sud au temps de l'apartheid. Il arrive également que les fonds soient investis de façon à accroître l'emploi des adhérents du syndicat gestionnaire : notamment, les syndicats des différents métiers du bâtiment ont souvent investi en logements dans la région où ils sont implantés en stipulant que ceux-ci devaient être construits par une main-d'œuvre syndiquée.

Les Américains que nous avons rencontrés, aussi bien les syndicalistes que les gestionnaires professionnels, ont généralement émis des réserves quant à l'investissement « social » (social investing), aussi bien sur un plan financier que sur un plan politique. Ils ont défini le concept comme un procédé consistant d'abord à sélectionner des placements potentiels en appliquant des critères financiers standards de rendement et de risque et ensuite à les passer par un crible destiné à éliminer les placements associés à des activités considérées comme indésirables : dans des pays qui portent atteinte aux droits de l'homme, dans les activités polluantes, dans le tabac, etc. Le boycott peut être interprété comme une variante de cette pratique. Nos interlocuteurs considèrent d'une manière générale que l'investissement social tend à générer des rendements en dessous de la moyenne du marché. Ils semblent préférer une stratégie consistant à faire pression en tant qu'actionnaires sur les entreprises pour qu'elles modifient leur comportement, plutôt que d'écarter d'un portefeuille celles ayant un comportement considéré comme indésirable.

Les tentatives d'acquiescer une influence dans les assemblées générales d'actionnaires

A travers le Center for Working Capital, l'AFL-CIO encourage actuellement les fédérations syndicales impliquées dans la gestion de fonds de régimes multi-employeurs ou de régimes du secteur public à se saisir du pouvoir que les fonds de retraite pourraient leur donner.

La confédération semble centrer ses efforts dans ce domaine sur l'utilisation du droit de vote dans les assemblées générales d'actionnaires. Le Center for Working Capital encourage les administrateurs syndicaux à exiger que les gestionnaires professionnels chargés des placements en actions exercent le droit de vote dans un sens favorable aux intérêts des travailleurs. Dans le but de cerner ces intérêts, le Center a établi un « code de bonne conduite » pour les votes d'actionnaires et il a mené en 1998 une enquête sur la manière dont des gestionnaires professionnels ont voté lors d'assemblées où des intérêts syndicaux étaient en jeu. Il encourage également les syndicats à présenter des résolutions favorables aux salariés lors des assemblées générales d'entreprises dont ils possèdent des actions.

Les administrateurs syndicaux de régimes multi-employeurs trouvent des alliés puissants dans les conseils d'administration des régimes du secteur public. Les pouvoirs publics, au niveau des Etats ou des collectivités locales, se préoccupent de l'impact des entreprises privées sur l'emploi, sur le développement local, sur la qualité de l'environnement. Ils sont souvent appuyés en cela par les syndicats de leurs propres salariés.

Le Council of Institutional Investors a été créé dans les années quatre-vingt conjointement par des fonds de retraite du

ETATS-UNIS

secteur public et par des fonds de retraite multi-employeurs. Cette association vise avant tout à augmenter le pouvoir des actionnaires dans les décisions prises au niveau des entreprises (corporate governance). Il ne s'agit pas d'une association syndicale et elle ne se préoccupe guère de questions « sociales », c'est-à-dire des droits des salariés. Cependant, si un fonds syndical membre lance une campagne pour faire voter des actionnaires dans un certain sens, l'association l'aide à faire circuler l'information auprès des autres membres et auprès des médias afin d'atteindre l'ensemble des actionnaires.

Le pouvoir que confère le droit de vote associé aux actions est d'une utilisation difficile et lourde. La réglementation fédérale concernant les fonds de retraite du secteur privé, la loi ERISA, requiert que leur gestion soit « prudente », ce qui signifie dans la pratique que les placements doivent être diversifiés et, surtout, qu'un fonds ne doit pas investir de manière disproportionnée dans un seul secteur ou dans une seule entreprise. Les fonds de retraite du secteur public ne sont pas soumis à cette réglementation fédérale, leurs règles de conduite étant dictées par les pouvoirs publics décentralisés. Ainsi, l'administration d'un Etat ou d'une collectivité locale peut très bien décider d'investir en priorité dans sa région. Ou encore, un fonds du secteur public peut consacrer une part de ses placements à la construction de logements, par exemple. Néanmoins, la prudence financière demande une certaine diversification.

Cette exigence de prudence empêche un fonds donné de détenir une part importante des actions d'une même entreprise, ce qui veut dire qu'un fonds seul pèse peu dans une assemblée générale d'actionnaires. En raison de cet éclatement de l'ac-

tionnariat, un syndicat souhaitant infléchir la politique d'une entreprise à travers un vote des actionnaires doit mener campagne auprès de l'ensemble des actionnaires – fonds multi-employeurs, fonds du secteur public, fonds d'entreprise, institutions financières, gestionnaires de fonds, et enfin les actionnaires particuliers – pour qu'ils votent dans son sens.

La logique des placements des fonds de retraite

Plus généralement, sur un plan juridique, la gestion des fonds de retraite est censée être menée dans le seul intérêt des bénéficiaires, c'est-à-dire des affiliés actifs et retraités. Cette règle est destinée avant tout à prévenir l'utilisation par les gestionnaires – directions d'entreprises, syndicats ou gestionnaires professionnels – du pouvoir que leur confèrent les décisions sur les placements dans leur intérêt propre.

Habituellement, cette règle est interprétée comme signifiant que seuls des critères financiers de rendement et de risque doivent entrer en ligne de compte dans le choix des placements. Autrement dit, l'intérêt des bénéficiaires est considéré comme se réduisant aux seules performances financières d'un fonds, sa seule et unique fonction étant d'obtenir des gains sur les placements avec un degré acceptable de risque. Une telle interprétation de la réglementation proscrit toute prise en considération de critères autres que strictement financiers : les investissements sociaux constitueraient une entorse à cette réglementation. Comme l'a formulé lors du voyage un responsable de la gestion du fonds des universités, TIAA-CREF, obtenir un rendement inférieur à la moyenne du marché est « illégal ».

Une alternative à cette interprétation de la réglementation serait d'adopter une

LES SYNDICATS ET LA GESTION DES FONDS DE RETRAITE

définition plus large de l'intérêt des bénéficiaires. Des placements qui contribuent à améliorer le niveau ou la qualité de vie des affiliés pourraient être considérés comme étant dans leur intérêt tout autant que ceux qui rapportent des rendements élevés. On pourrait ainsi défendre des investissements qui contribuent à améliorer l'habitat ou l'environnement, des investissements qui contribuent à créer des emplois avec de bonnes conditions de travail et de rémunération.

Cette idée a été défendue par Robert Reich lorsqu'il était ministre du Travail au début de la présidence de Bill Clinton. L'ancien ministre a même évoqué la possibilité de modifier la réglementation explicitement dans ce sens. Cela ne s'est pas

fait, mais certains de nos interlocuteurs syndicaux considèrent que l'administration fédérale admet de fait la prise en compte de critères autres que des considérations strictement financières dans les politiques de placement des fonds de retraite.

Néanmoins, l'histoire de la gestion des fonds salariaux américains – de retraite ou d'épargne salariale – est essentiellement une histoire de mise à l'écart des organisations syndicales et de domination par le patronat et par les institutions financières. Même là où ils ont un pouvoir considérable sur la gestion de ces fonds, les syndicats tendent de plus en plus à les placer suivant la même logique que d'autres gestionnaires.