

Note réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites

Le système de retraite des Etats-Unis

Le système de retraite des Etats-Unis est composé d'un régime de base national et d'une multitude de régimes professionnels. Le premier fournit beaucoup plus de revenus aux retraités américains que les seconds, lesquels sont en déclin depuis les années quatre-vingt. Le régime de base constitue de loin la source de revenus la plus importante des retraités américains. En 2000, 90 % de la population âgée percevaient une pension du régime de base. Sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 39 % provenaient de la Sécurité sociale contre 17 % des régimes professionnels.

1. Architecture générale du système de retraite ¹

- Quelques éléments d'histoire sur la constitution du système de retraite

- Le régime de base

Le socle du système de retraite des Etats-Unis est un régime de base national que les Américains appellent couramment la *Social Security*. Ce régime fut créé en 1935 par le gouvernement du président Roosevelt, en plein milieu de la grande crise des années trente. Le dispositif de retraite fut le premier système d'assurance sociale à fonctionner à une échelle nationale.

Au départ, l'affiliation était obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie du secteur privé, soit environ 60 % de la population active employée. L'obligation d'affiliation s'est progressivement étendue à tout travailleur du secteur privé. Les travailleurs indépendants ont été intégrés entre 1950 et 1965. La couverture s'est étendue à la grande majorité des salariés du secteur public, sans devenir obligatoire dans ce secteur, chaque administration ayant le choix d'affilier ou non son personnel. Les militaires ont été affiliés au régime de base en 1956 et depuis 1983 les fonctionnaires nouvellement embauchés par l'Etat fédéral y sont affiliés. Les salariés de Etats et des collectivités locales ont progressivement rejoint le régime national ; environ les trois quarts d'entre eux y sont affiliés aujourd'hui. Au total, 96 % des travailleurs américains employés cotisent à ce dispositif d'assurance sociale.²

La loi sur la Sécurité sociale (*Social Security Act*) n'a pas concerné que les retraites. Outre le régime de retraite national, elle a instauré deux dispositifs d'assistance : l'un pour les enfants orphelins ou handicapés et les adultes aveugles ; l'autre pour les personnes âgées. Enfin, la même législation a incité les Etats à instaurer chacun son propre régime d'assurance chômage. Cette incitation, toujours en vigueur, consiste en une taxe fédérale sur les salaires à laquelle les

¹ Les intitulés et numéros des sections utilisés dans cette note (en italiques gras) correspondent aux thèmes définis pour le COR afin de réaliser des comparaisons internationales. Certains de ces seize thèmes proposés ne sont pas traités ici.

² Committee on Ways and Means, *Overview of Entitlement Programs, 2000 Greenbook*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 2000, tableau 1-6, p. 46.

Etats échappent s'ils gèrent une assurance chômage correspondant à certains critères définis par la loi fédérale. Avant 1935, un seul Etat, le Wisconsin, avait une assurance chômage ; en 1937, ils en avaient tous.

De tous les dispositifs instaurés par la loi de 1935, seul le régime de retraite fonctionnait entièrement au niveau fédéral. Le chômage était alors la première préoccupation du gouvernement. Il aurait été bien plus rationnel d'instaurer une assurance chômage à l'échelle nationale ; les Américains – chômeurs ou ayant un emploi – sont mobiles. Cependant, le gouvernement Roosevelt craignait qu'un dispositif de protection sociale nationale ne soit déclaré non conforme à la Constitution fédérale. Rappelons la faiblesse du gouvernement fédéral américain de l'époque : un impôt fédéral sur les profits des sociétés a été instauré en 1907 et un impôt fédéral sur les revenus seulement en 1913. Une fonction publique fédérale ne s'est constituée que relativement tard : signe de ce retard, les fonctionnaires de l'Etat fédéral n'ont eu leur propre régime de retraite qu'en 1920, bien plus tard que beaucoup de salariés employés par les Etats, les comtés ou les municipalités.

En 1935, le président Roosevelt et ses conseillers ont préféré mettre en place un système éclaté d'assurance chômage de manière à venir en aide immédiatement aux chômeurs, plutôt que de prendre le risque de voir une assurance chômage nationale rejetée et d'avoir à légiférer de nouveau. En revanche, ils étaient prêts à prendre un certain risque afin d'instaurer un régime de retraite nationale. Le risque n'était pas très lourd puisque, de toutes façons, le régime verserait peu de prestations dans un premier temps. (En revanche, le dispositif d'assistance pour les personnes âgées a aidé beaucoup d'entre elles rapidement.) Ils ont gagné le pari concernant le régime de retraite fédéral : la Cour Suprême l'a déclaré conforme à la Constitution nationale en 1937 et l'Etat fédéral a pu commencer à prélever des cotisations sur les salaires cette année-là. Les premières pensions ont été versées en 1940, à des retraités qui avaient cotisé peu de temps durant leur carrière.

- Les régimes professionnels

Comme en Europe, certains employeurs ont instauré avant la Première Guerre mondiale et parfois même au dix-neuvième siècle des régimes de retraite pour leurs salariés. Ces dispositifs concernaient chacun un groupe restreint : les agents de l'un des Etats, le personnel employé par une ville, les salariés d'une compagnie de chemins de fer, les salariés d'une mine, etc. Ces dispositifs se sont étendus à l'ensemble du secteur public.

Dans le secteur privé, ils ont toujours concerné une minorité des salariés. En 1929, lors du déclenchement de la grande crise des années trente, environ 15 % d'entre eux étaient affiliés à un régime. Le taux d'affiliation s'est réduit dans les années trente et il a atteint de nouveau environ 15 % en 1940.³ Les régimes professionnels se sont étendus dans le secteur privé jusqu'au milieu des années soixante-dix : à leur apogée un peu plus de 40 % des salariés étaient affiliés. Ce taux est en déclin depuis : en 1998, 21 % des salariés du secteur privé étaient affiliés à un régime de retraite à prestations définies.⁴

³ Lucy apRoberts, Chapitre IV "Le développement des régimes de retraite professionnels", *Les retraites aux Etats-Unis. Sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute, 2002.

⁴ Pension and Welfare Benefits Administration, *Private Pension Plan Bulletin: Abstract of 1998 Form 5500 Annual Reports*, hiver 2001-2002, tableau E4a.

Pour les groupes de salariés syndiqués, le syndicat négocie les régime de retraite comme tout autre élément du contrat du travail. Pour les salariés non syndiqués, l'employeur peut instaurer un régime de façon unilatérale.

Les dispositifs du secteur privé ont bénéficié d'exemptions des impôts fédéraux dès le début des années vingt. Les cotisations versées à une caisse de retraite professionnelle par un employeur sont considérées comme faisant partie des frais de fonctionnement de son entreprise et, à ce titre, elles ne sont pas intégrées dans les résultats imposables. Ces cotisations ne sont pas non plus considérées comme faisant partie du salaire et ainsi elles ne sont pas intégrées dans le revenu imposable des salariés, ni dans les rémunérations sujettes aux cotisations pour le régime de base. Enfin, les gains sur les actifs financiers détenus par les caisses de retraite ne sont pas imposés. Seules les prestations sont imposées lorsqu'elles sont versées, en tant que revenus des bénéficiaires.

Une des raisons pour lesquelles les cotisations patronales ne sont pas considérées comme du salaire est le fait que le versement des sommes aux salariés individuels est plus ou moins incertain. Au début du fonctionnement des régimes professionnels les salariés ne touchaient une pension que s'ils avaient travaillé pendant de nombreuses années pour l'entreprise et s'ils étaient présents dans l'entreprise au moment d'atteindre l'âge requis pour toucher une pension de retraite.

En revanche, les cotisations salariales sont incluses dans le revenu imposable des salariés. Les cotisations salariales sont pratiquement inconnues dans les régimes de retraite à prestations définies. Il existe quelques régimes de retraite à cotisations définies qui prélèvent des cotisations salariales. En 1982, le Congrès fédéral a exempté de l'impôt les cotisations salariales versées à un nouvelle sorte de plan d'épargne salariale facultatif, qualifié de plan « 401(k) » d'après le numéro de l'article du Code de impôts.

Dans le secteur public, presque tous les salariés à temps plein sont affiliés à un régime de retraite professionnel. Ceux employés à temps partiel en sont souvent exclus (de même que les salariés à temps partiel sont souvent exclus des régimes du secteur privé). Au début du fonctionnement du régime de base, celui-ci était fermé aux salariés du secteur public. Le gouvernement fédéral considérait qu'ils étaient suffisamment protégés par leurs régimes professionnels propres. En outre, l'Etat fédéral ne devait pas s'immiscer dans les politiques du personnel des Etats fédérés. En 1951, l'affiliation au régime de base est devenue obligatoire pour les salariés du secteur non-affiliés à un régime professionnel. En 1954, la possibilité de s'affilier au régime de base a été ouverte à tous les salariés du secteur public et progressivement la grande majorité s'est affiliée. En 1981, la sortie leur a été interdite après que quelques groupes ont quitté le régime de base. Aujourd'hui, 71 % des salariés des Etats et des collectivités locales sont affiliés au régime de base.⁵ Les autres sont, pour la plupart, rattachés à l'équivalent américain d'un régime spécial, c'est-à-dire un régime professionnel qui constitue leur régime unique. Quant aux fonctionnaires de l'Etat fédéral (hormis les militaires), 73 % d'entre eux sont affiliés au régime de base et ils sont tous affiliés à un régime qui leur est propre.⁶

⁵ Committee on Ways and Means, *op. cit.*, tableau 1-8, p. 49-50.

⁶ Committee on Ways and Means, *op. cit.*, tableau 1-6, p. 46.

- Le modèle de référence et les normes du système de protection sociale

Les Américains n'ont pas suivi un modèle étranger spécifique lors de la création de leur régime de retraite national. Certains experts dans l'entourage du Président Roosevelt connaissaient le fonctionnement et les principes appliqués par l'assurance sociale en vigueur en Europe. Culturellement proches des Britanniques, les Américains ne se sont pourtant pas inspirés des pratiques de ce pays en ce qui concerne la protection sociale. En matière d'assurance sociale pour la retraite, ils ont de toutes façons devancé les Britanniques dont le régime de base date de 1947.

Depuis ses origines, l'assurance sociale en matière de retraite aux Etats-Unis lie les pensions aux salaires d'une façon originale. Le montant de la pension augmente avec le salaire moyen de carrière, mais la pension est plus élevée en proportion du salaire pour les faibles salaires. Les débats publics sur le calcul sont souvent formulés sur la base d'une opposition entre deux normes de justice : *individual equity* ou « équité individuelle » et *social adequacy* ou « suffisance sociale ». Serait « équitable » un système qui verse à chaque affilié une pension strictement proportionnelle aux salaires gagnés au cours toute la vie active. Serait « suffisant » un système qui verse un revenu aux retraités leur donnant un niveau de vie décent, indépendamment de la rémunération qu'ils ont touché au cours de leur carrière professionnelle. Le régime de base américain mêle ces deux principes, ne respectant que partiellement chacun. Les retraités ayant gagné des salaires élevés touchent des pensions plus élevées que les autres, ce qui correspond à l' « équité individuelle ». Cependant, le taux de remplacement est supérieur pour ceux dont le salaire moyen de carrière a été faible, ce qui correspond à la « suffisance sociale ». Ce mélange de principes a le désavantage de ne pas définir de règle pour déterminer où il faut placer le curseur. Le régime de base américain se situe explicitement à mi chemin entre un régime forfaitaire à l'anglaise et un régime dont les prestations seraient strictement proportionnelles aux salaires. Ce mode de calcul des pensions est clairement affiché.

Un autre principe qui sous tend le régime de retraite de base est qualifié par les Américains de *self sufficiency (autosuffisance)*. Il s'agit des sources de financement du régime de base. Le principe en vigueur est que le régime de base doit être financé uniquement à partir de cotisations prélevées sur les salaires. Le régime peut accumuler des excédents ou des déficits. Les excédents sont versés à l'Etat fédéral et inscrits au compte du régime de base comme une dette de l'Etat à son égard ; l'Etat est tenu de restituer ces sommes au régime de base et à lui verser des intérêts au même titre que pour des bons du Trésor. Le régime de base peut tirer sur ses réserves sans l'autorisation du Congrès. Ainsi, l'Etat n'a jamais subventionné directement le régime de base, politique qui respecte le principe de « autosuffisance ».

Le fonctionnement en répartition a toujours été respecté, avec toutefois des réserves constituées exclusivement d'une dette de l'Etat fédéral à l'égard du régime de base. La possibilité de placer les « réserves » en titres autres que des bons du Trésor fédéral a été soulevée pour la première fois au milieu des années quatre-vingt-dix. Cette proposition n'a pas été mise en oeuvre.

Un autre principe qui a toujours été respecté est un partage précisément égal des cotisations entre employeurs et salariés.

Enfin, les cotisations salariales sont collectées en même temps et par les mêmes canaux que l'impôt sur le revenu qui est retenu à la source. Cette modalité de collecte peut renforcer l'idée que les cotisations sont des impôts comme les autres. (Les Américains les qualifient de *payroll*

tax ou impôt sur les salaires ; l'impôt sur le revenu étant appelé *income tax*.) Cependant, sur un plan politique, les cotisations sont considérées comme étant de nature différentes que l'impôt.

L'objectif en matière de taux de remplacement n'est pas fixé de manière explicite. Le chiffre de 40 % du dernier salaire pour un travailleur gagnant le salaire moyen est parfois évoqué. Parfois les leaders politiques déclarent qu'il est souhaitable de limiter les prestations du régime de base car elles sont destinées non à fournir un revenu satisfaisant pendant la retraite mais à être complétées par les revenus provenant des régimes professionnels ou de l'épargne individuelle.

- L'organisation institutionnelle

Les décisions concernant le régime de base sont prises par le Congrès national. Les projets de loi concernant l'ensemble de la *Social Security* passent devant les deux comités parlementaires chargés de la préparation des lois fiscales avant qu'elles ne soient soumises au vote : l'un de la Chambre des Représentants et l'autre du Sénat. Certains parlementaires membres de ses comités deviennent de véritables experts en matière de protection sociale et leurs avis pèsent fortement dans les décisions de leurs pairs.

Le régime de base, ainsi que les autres dispositifs instaurés par la loi sur la Sécurité sociale de 1935 et les deux dispositifs publics d'assurance maladie créés en 1965, *Medicare* et *Medicaid*, sont gérés par une administration fédérale particulière : l'Administration de la Sécurité sociale (*Social Security Administration*). Longtemps rattaché au ministère chargé de la santé et de la protection sociale,⁷ cette agence, employeur de plus de 63 000 personnes,⁸ est devenue indépendante en 1995. Son directeur, le *Commissioner* de la Sécurité sociale, est nommé par le Président, nomination qui doit être approuvée par le Sénat. Les hauts fonctionnaires de cette administration exercent une influence sur le Congrès à la fois en tant que techniciens et en tant que conseillers.

Ni syndicats de travailleurs, ni le patronat ne participent formellement aux décisions sur l'assurance sociale et ils ne jouent aucun rôle dans sa gestion. Toutefois, comme dans d'autres domaines législatifs, ils prennent part aux décisions en coulisses à travers leur lobbies. De plus, autre pratique courante dans la vie politique américaine, des « conseils consultatifs de citoyens » (*citizen's advisory councils*) ont été formés régulièrement pour débattre des réformes possibles et éventuellement pour en proposer. La loi établissant le régime de base précisait qu'un Conseil consultatif de la Sécurité sociale devaient être nommé tous les quatre ans, après chaque élection présidentielle. Les membres étaient nommés par le ministre responsable de la Sécurité sociale. Des représentants des salariés et des employeurs y participaient en nombre égal. Les travailleurs indépendants y étaient représentés également. Enfin, des représentants du « public », généralement des experts universitaires, y siégeaient. Jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, ces conseils offraient à l'Administration de la Sécurité sociale et aux politiques la possibilité de tester les réactions aux modifications possibles et ils ont longtemps accru la confiance des citoyens dans le bien-fondé des décisions législatives.

Le dernier Conseil consultatif de la Sécurité sociale (*Social Security Advisory Council*) s'est réuni de entre 1994 et 1996 et a rendu son rapport en 1997. Ce Conseil a rompu avec les

⁷ Le *Department of Health, Education and Welfare* devenu le *Department of Health and Human Services* en 1980.

⁸ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *Social Security Bulletin*, décembre 2002, tableau 2.F2.

traditions. En effet, son rapport était peu rassurant car il contenait des avis radicalement opposés qui ont donné lieu à des controverses qui marquent encore les débats sur les retraites. Une partie des membres préconisaient une réduction du régime de base et son remplacement partiel par des comptes individuels épargne-retraite gérés par des institutions financières privées. L'autre partie a recommandé des modifications mineures des paramètres du régime, sans rompre avec ses principes traditionnels de fonctionnement.

Les Conseils consultatifs traditionnels ont été remplacés par un organisme permanent qui porte le nom de *Social Security Advisory Board*. Cette nouvelle forme de Conseil consultatif a commencé à fonctionner en 1996 et a rendu ses premiers rapports en 1997. Cet organisme est bipartite. Il est composé de sept représentants des deux partis politiques dominants, les Démocrates et les Républicains, nommés par le Président et des parlementaires. Les membres sont nommés pour une période maximum de six années. Les durées des différents mandats sont décalées, de manière à ce que les membres ne soient pas tous remplacés en même temps. (Le texte du mandat de cet organisme est reproduit en annexe à cette note.)

Les régimes de retraite et les plans d'épargne salariale du secteur privé font l'objet d'un suivi et d'un contrôle par l'Etat fédéral. Jusqu'à 1974, le contrôle était essentiellement d'origine fiscale. Puisque les dispositifs professionnels de retraite et d'épargne bénéficiaient d'exemptions fiscales sur leur financement, l'Etat était considéré comme ayant le droit d'imposer certaines normes et notamment d'exiger que les régimes aient des réserves. En 1974, les parlementaires ont voté une loi intitulée *Employees' Retirement Income Security Act* (« Loi sur la sécurité des revenus de retraites des salariés »), communément désignée par le sigle ERISA. Le législateur tenait à agir à la fois contre l'insuffisance des réserves de certains régimes et contre l'insécurité des droits des salariés. La loi a encadré plus strictement qu'auparavant les politiques de financement des régimes tout en établissant une caisse publique nationale de réassurance qui garantit, jusqu'à une certaine hauteur, les prestations dues par les entreprises en faillite ou en graves difficultés financières. D'autre part, la législation a défini des conditions minimales d'attribution des droits, destinées principalement à protéger les salariés mobiles.

- Les différentes sources de revenus des retraités : le non contributif, le contributif obligatoire par répartition, les systèmes d'entreprises (à prestations définies), les fonds de pensions d'entreprises ou professionnels, l'épargne retraite individuelle

Il serait trompeur de décrire le système de retraite des Etats-Unis comme une structure composée de « piliers ». Il serait plus exact de considérer que seul le régime de base est suffisamment solide pour mériter d'être qualifié de « pilier » de la retraite. Ses prestations sont versées à une proportion importante de la population âgée et ses pensions sont beaucoup plus élevées que celles versées par d'autres régimes de retraite. Dans l'ensemble, l'assistance joue un rôle mineur dans les revenus des personnes âgées. Les régimes professionnels du secteur public perdurent et ils garantissent des pensions d'un montant significatif à une proportion importante des retraités du secteur, mais les régimes professionnels du secteur privé sont en déclin depuis le milieu des années soixante dix. Le système de retraite américain pourrait être décrit comme une structure à deux étages : les régime de base et les régimes professionnels. Il serait encore plus approprié d'utiliser l'image d'une pyramide, car les régimes professionnels concernent bien moins de personnes que le régime de base.

Pour un panorama détaillé des plans de retraite par capitalisation, et du poids relatif des plans à prestations définies et à cotisations définies, on se référera à l'article de Catherine Sauviat paru

dans la chronique internationale de l'IRES en mars 2003 (cet article est joint au dossier de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 13 novembre 2003).

Le tableau suivant donne un ordre d'idée de l'importance des différentes composantes du système de retraite par rapport à d'autres éléments de la protection sociale.

*Dépenses de certains dispositifs de protection sociale 1994*⁹

| Dispositif | en milliards de dollars |
|---|--------------------------------|
| Régime de base – retraite et invalidité | 316 |
| <i>Medicare</i> | 161 |
| Régimes de retraite professionnels du secteur public | 119 |
| Assurance chômage | 31 |
| Assistance publique générale | 172 |
| Assistance pour les handicapés et les personnes âgées (SSI) | 30 |
| Autres dépenses pour la santé | 529 |
| Régimes de retraite et plans d'épargne salariale du secteur privé | 174 |

- Poids relatif des différentes sources de revenus des retraités

Les données suivantes proviennent de statistiques produites par l'Administration de la Sécurité sociale à partir des données du recensement national (*Current Population Survey*). Les ménages sont classés par âge. Les données présentées ici se réfèrent aux individus non mariés âgés de 65 ans ou plus et aux couples mariés vivant ensemble dont au moins l'un des deux a atteint cet âge. Ainsi, les revenus de l'activité professionnelle comprennent les revenus du travail de conjoints éventuellement âgés de moins de 65 ans.

Le tableau suivant montrent la proportion de cette population qui perçoit des revenus provenant de différentes sources. La rubrique « régime de base » comprend toutes les pensions de la Sécurité sociale : de retraite, d'invalidité et de réversion, y compris les suppléments pour les familles.

*Sources de revenus de la population âgée, 2000*¹⁰

| Source de revenus | % de la population âgée percevant des revenus de la source |
|---|---|
| Régime de base | 90 % |
| Régimes professionnels secteur public | 14 % |
| Régimes professionnels secteur privé + rentes | 29 % |
| Activité professionnelle | 22 % |
| Propriété | 59 % |
| Assistance publique | 5 % |

⁹ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableaux 3.A3 & 3. A4.

¹⁰ Social Security Administration, *Income of the Population 55 or Older 2000*, SSA Publication No. 13-11871, février 2002, tableau 1.1.

Les revenus provenant des régimes de retraite professionnels, ceux du secteur privé et du secteur public, sont les pensions versées par ces régimes, à l'exclusion des versements sous forme d'un capital de départ. Les revenus provenant de plans d'épargne salariale ne sont pas inclus dans les régimes professionnels. Les rentes achetées par des individus auprès de compagnies d'assurance sont ajoutées aux pensions versées par les régimes professionnels du secteur privé.

Il faut noter que le secteur public emploie environ 17 % des salariés américains et le secteur privé environ 83 %. Les chiffres du tableau reflètent le fait qu'une forte proportion des retraités du secteur public touchent une pension professionnelle, beaucoup plus que parmi les retraités du secteur privé.

Le tableau suivant présente la structure des revenus de l'ensemble de la population âgée de 65 ou plus.

*Structure des revenus de la population âgée, 2000*¹¹

| Source de revenus | % de l'ensemble des revenus |
|---|------------------------------------|
| Régime de base | 38,9 % |
| Régimes professionnels secteur public | 8,2 % |
| Régimes professionnels secteur privé + rentes | 9,2 % |
| Activité professionnelle | 23,1 % |
| Propriété | 17,5 % |
| Assistance publique | 0,7 % |
| Autre | 2,3 % |
| <i>Total</i> | <i>100 %</i> |

Le régime de base verse plus du double de ce que versent les régimes professionnels : 38,9 % pour le régime de base contre 17,4 % pour l'ensemble des régimes professionnels.

L'assistance compte pour peu dans les revenus des personnes âgées dans leur ensemble.

Les revenus des différentes sources sont répartis de manière très contrastée selon le niveau de revenu des ménages. Le tableau suivant montre la structure des revenus de la population âgée par quintile : le 1^{er} quintile, par exemple, est constitué par le 20 % de ménages âgés dont les revenus sont les plus bas.

¹¹ Social Security Administration, *Income of the Population 55 or Older 2000*, op. cit., tableau 7.1. Le total n'est pas exactement de 100 % puisque les chiffres sont arrondis.

Structure des revenus de la population âgée par quintile des revenus, 2000 ¹²

| Source de revenus / Quintile | 1er | 2ème | 3ème | 4ème | 5ème |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Régime de base | 82.7 | 82.1 | 64.7 | 47.0 | 19.7 |
| Régimes professionnels secteur public | 0.7 | 2.4 | 6.2 | 10.2 | 9.4 |
| Régimes professionnels secteur privé + rentes | 1.7 | 4.3 | 9.5 | 13.0 | 9.1 |
| Activité professionnelle | 1.3 | 2.6 | 6.7 | 14.2 | 35.2 |
| Propriété | 3.3 | 5.1 | 9.4 | 12.8 | 24.2 |
| Assistance publique | 8.4 | 1.7 | 0.9 | 0.2 | 0.1 |
| Autre | 1.9 | 1.8 | 2.5 | 2.5 | 2.3 |
| <i>Total</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> | <i>100.0</i> |

En moyenne, les 20 % des ménages âgés les plus pauvres reçoivent plus de 80 % de leurs revenus du régime de base. Leur deuxième source de revenus est l'assistance publique. Les régimes de retraite professionnels ne fournissent que 2,4 % de leurs revenus.

Les ménages du cinquième quintile, les 20 % dont les revenus sont les plus élevés, reçoivent une part importante de leurs revenus du travail (35,2 %) et de la propriété (24,2 %). Pour ce quintile seulement, les revenus des régimes professionnels sont proches de ceux provenant du régime de base : 18,5 % contre 19,7 %.

2. Les évolutions récentes

- **Les principales réformes**
- **Leur calendrier de mise en oeuvre**

La réforme la plus importante du système de retraite depuis 1980 a été une réforme du régime de base votée en 1983, sous la présidence de Ronald Reagan. L'arrivée de Ronald Reagan à la présidence en 1981 a coïncidé avec un moment critique dans l'histoire du financement du régime de retraite de base. Il s'est produit un dérapage des dépenses dans les années soixante-dix dû à l'indexation des prestations – aussi bien les pensions nouvellement liquidées que celles en cours de paiement – sur les prix en période d'inflation et de stagnation des salaires. Le système a été stabilisé à la fin des années soixante-dix, mais, au début des années quatre-vingt, le dérapage des dépenses avait épuisé les réserves et l'effet du nouveau système de stabilisation ne se faisait pas encore sentir. En 1982 les réserves ne représentaient que 10 semaines de dépenses et au début 1983 que 5 semaines. La presse annonçait la « faillite » prochaine de la Sécurité sociale et le Président et ses partisans au sein du parti républicain proposaient de réduire de façon drastique les pensions. Dans l'immédiat, ils ont réussi tout au plus à retarder l'augmentation annuelle des pensions pour rattraper le coût de la vie de six mois.

La réforme, votée en 1983, a consisté en deux mesures principales :

- augmentation immédiate des cotisations au-delà des besoins courants en financement du régime ;
- une réduction progressive des pensions liquidées avant l'âge de la retraite à taux plein, accompagné d'un relèvement, lui aussi progressif, de cet âge.

¹² Social Security Administration, *Income of the Population 55 or Older 2000*, op. cit., tableau 7.5. Les totaux ne sont pas tous exactement de 100 % puisque les chiffres sont arrondis.

Une autre mesure destinée à améliorer la situation financière du régime était l'instauration d'un impôt sur les pensions, jusqu'alors exemptées de l'impôt. Les recettes de cet impôt sont reversées au régime de base et à *Medicare*, l'assurance médicale publique pour les personnes âgées de 65 et plus et les bénéficiaires de pensions d'invalidité. Le taux d'imposition sur les pensions est toutefois moindre que sur d'autres revenus.

- *Le financement du régime de base depuis 1983*

Le relèvement des taux de cotisation a rapidement amélioré la situation financière du régime. Le taux de cotisation global – part patronale + part salariale – est passé de 10,8 % en 1983 à 12,4 % en 1990 et il est resté à ce niveau depuis.¹³ Les réserves furent reconstituées et elles dépassent actuellement deux fois les dépenses annuelles du régime : les réserves début 2001 étaient équivalentes à environ 2,5 fois les dépenses de l'année.¹⁴

Il était prévu en 1983 que l'augmentation du taux de cotisation décidé à ce moment-là permettrait de faire face à l'augmentation future des dépenses du régime due aux départs en retraite de la génération nombreuse du *baby boom*. Le taux de 12,4 % devait assurer le financement du régime jusqu'en 2058, soit pendant une période 75 ans, horizon des projections qu'est tenue de faire l'Administration de la Sécurité sociale. Aujourd'hui, ses actuaires prévoient l'épuisement des réserves vers 2040.¹⁵

Le financement de la Sécurité sociale est imbriqué dans les débats sur le budget de l'Etat. Les excédents que dégage le régime de base chaque année depuis 1984 financent des dépenses de l'Etat fédéral et ils comblent une part considérable des déficits du budget de l'Etat.

- *La réduction future des pensions*

Depuis 1935, l'âge de la retraite à taux plein, ou l'âge « normal », est de 65 ans. Depuis 1961, les affiliés peuvent liquider leur pension dès l'âge de 62 ans mais ils subissent dans ce cas une « décote » de 5/9 de pour cent par mois d'anticipation par rapport à l'âge « normal » (soit 6,67 % par année entière d'anticipation). La décote maximale, pour un affilié liquidant sa pension lorsqu'il vient d'avoir 62 ans, est de 20 %. En dépit de cette réduction, une majorité des bénéficiaires actuels du régime – 71 % en 2001 – a liquidé ses droits avant 65 ans.¹⁶

La loi votée en 1983 prévoit des changements importants du calcul des pensions selon l'âge de liquidation. La réforme est censée entrer en vigueur très progressivement, commençant en 1990 et ne s'achevant qu'en 2022, soit quarante ans après le vote du Congrès. Le calendrier est le suivant :

- les majorations (ou sur-cote) pour les affiliés qui retardent la liquidation de leurs droits au-delà de l'âge de la retraite à taux plein, avec toutefois un plafond à l'âge de 70 ans, doivent être mises en place entre 1990 et 2009 ;

¹³ Il s'agit des cotisations versées au régime de retraite et au régime d'invalidité de la Sécurité sociale.

¹⁴ Calculé à partir de Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 4.A1.

¹⁵ The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, *2003 Annual Report*, 17 mars 2003.

¹⁶ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 5.B8.

- le relèvement de l'âge de la retraite à taux plein a commencé en 2000, pour les nouveaux bénéficiaires atteignant l'âge de 62 ans cette année là, pour ne s'achever qu'en 2022. Si le calendrier prévu est respecté, cet âge sera de 66 ans en 2005 et de 67 ans en 2022.

Le nouveau barème est censé être actuariellement neutre par rapport à l'âge de liquidation des droits.

L'élargissement de la fourchette d'âges où la neutralité actuarielle détermine le barème des augmentations des pensions pour ceux qui retardent leur retraite est censé donner davantage de liberté aux individus dans le choix de l'âge de cessation d'activité. Cependant, ce choix est limité par les opportunités d'emploi que trouvent les travailleurs âgés. Une loi interdit la discrimination en raison de leur âge en matière d'embauche, de rémunération, de promotion et de licenciement.¹⁷ Cette législation a eu une certaine efficacité lors de licenciements collectifs. Un employeur américain peut difficilement renvoyer de manière sélective les salariés âgés ; il doit les renvoyer dans les mêmes proportions que les plus jeunes. Cependant, en matière de promotion et de rémunération, cette loi est moins efficace et surtout elle reste largement sans effet en ce qui concerne les embauches.

Le changement du rapport entre la pension et l'âge de liquidation décidé en 1983 est régulièrement qualifié dans les discours officiels de « relèvement de l'âge de la retraite ». Cependant, l'âge d'ouverture des droits resterait inchangé et en conséquence ce changement pourrait tout aussi bien être qualifié de « réduction des pensions ». Alors que l'âge du taux plein augmentera, l'âge auquel les affiliés peuvent liquider leurs droits doit rester à 62 ans. A terme, les pensions versées aux affiliés liquidant leurs droits le plus tôt possible ne toucheront 70 % du taux plein, contre 80 % avant la réforme. En réalité cette réforme fait disparaître la notion de taux plein ou d'âge « normal » de la retraite pour y substituer une fourchette d'âges de liquidation entre 62 ans et 70 ans avec une augmentation en continu des prestations pour ceux qui retardent la liquidation de leurs droits.

- Une autorisation du cumul emploi-retraite pour les retraités les plus âgés

Depuis la réforme de 1983, il s'est produit peu de changements significatifs dans le régime de base. Toutefois, certaines limites au cumul emploi-retraite ont été annulées par une loi votée en 2000 intitulée *Senior Citizen's Freedom to Work Act* (« Loi sur la liberté de travailler pour les citoyens seniors »). Cependant, cette annulation ne concerne que les bénéficiaires ayant atteint l'âge de la retraite à taux plein, âge qui a commencé à augmenter en 2000. Nous avons vu que la notion de taux "plein" s'estomperait si les modifications décidées en 1983 entraient en vigueur. Cependant, l'âge de la retraite à taux "plein" conserve une signification par rapport aux règles concernant le cumul emploi-retraite.

A l'instauration du régime de base, les bénéficiaires de pensions de retraite percevant un quelconque salaire au titre d'un emploi couvert par le régime devaient voir leur pension supprimée. Cette règle était liée à la lutte contre le chômage, l'une des principales raisons mises en avant dans les discours politiques en faveur de l'instauration du régime de base dans les années trente. De nombreux Américains considéraient souhaitable de réserver l'emploi aux travailleurs relativement jeunes et le nouveau régime de retraite était censé encourager les travailleurs âgés à se retirer complètement du marché du travail.

¹⁷ *Age Discrimination in Employment Act* de 1967.

En 1939, juste avant que les premières pensions ne soient versées, les bénéficiaires ont été autorisés à gagner une somme modique – inférieure à un cinquième du salaire moyen – tout en percevant une pension. Ainsi, l'interdiction originelle de cumuler pension et salaire s'est transformée en ce que l'Administration de la Sécurité sociale appelle le *earnings test*, expression qui peut se traduire par "condition de revenus du travail", homologue de l'expression *means test* (« condition de ressources »).

La condition de revenus du travail a toujours été controversée. Le principal argument avancé contre cette condition est qu'elle pénaliserait les bénéficiaires qui gagnent des revenus du travail par rapport à ceux qui perçoivent des revenus de la propriété. Le mouvement syndical a toujours défendu la condition de revenus du travail en arguant que son abolition créerait une pression à la baisse des salaires parce que les personnes âgées qui perçoivent une pension pourraient concurrencer les travailleurs plus jeunes en acceptant une rémunération inférieure au taux standard.

Les règles concernant le cumul emploi-retraite ont été progressivement libéralisées au fil du temps.¹⁸ Elles découragent l'activité professionnelle au-delà de certaines limites, mais elles sont loin d'interdire le cumul. Depuis 1979, ces règles sont nettement plus restrictives pour les bénéficiaires qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite à taux plein. La loi de 2000 a aboli la condition des revenus du travail pour les bénéficiaires au delà de l'âge de la retraite à taux plein. Ceux-ci pourront désormais cumuler librement pension et salaire ou revenus du travail indépendant alors qu'auparavant ce droit était réservé aux bénéficiaires âgés de 70 ou plus. Rappelons que, selon la réforme votée en 1983, l'âge de la retraite à taux "plein" est censé passer de 65 ans à 67 ans entre 2000 et 2022.

3. Les spécificités professionnelles

- **Les fonctionnaires** ont des régimes spécifiques (voir ci-dessus).

- **Les non-salariés**

Les travailleurs indépendants sont tenus de cotiser au régime de base. Ils paient à la fois l'équivalent de la part patronale et de la part salariale. Ils ont des possibilités plus larges que les salariés de constituer une épargne à long terme qui peut être utilisée pour financer la retraite.

¹⁸ Voir Lucy apRoberts, *Salariat et retraite aux Etats-Unis*. Thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, juin 1999. Chapitre I « Le régime de base et la régulation de l'offre de travail ».

4. Le système non-contributif

- *Pension forfaitaire, minimum vieillesse ou aide sociale*
- *Montant de la pension, condition, nombre de bénéficiaires*
- *Financement*
- *L'allocation dépendance*

Il existe depuis 1935 un dispositif d'assistance pour les personnes âgées de 65 ans ou plus ayant peu de ressources (*Supplemental Security Income* ou SSI). Il a joué un rôle beaucoup plus important que le régime de base dans les revenus des personnes âgées jusqu'aux années cinquante.

Ce dispositif verse également des allocations aux handicapés. Il est financé par l'Etat fédéral et les Etats et géré par l'Administration de la Sécurité sociale et par les Etats.

En 2001, le montant maximum versé par mois aux personnes sans ressource aucune, était de 531 dollars pour un individu seul et de 817 dollars pour un couple.¹⁹ Ces montants sont relevés régulièrement en suivant l'indice des prix.

Les Etats et les collectivités locales versent souvent des prestations supplémentaires. Il n'existe pas d'allocation dépendance.

5. La fonction contributive dans les systèmes par répartition

- *Le taux de cotisation ; l'assiette des cotisations*

Les taux de cotisation ont toujours été les mêmes pour les salariés et les employeurs. Le tableau ci-dessous montre les taux de cotisations au titre des assurances sociales américaines. Il s'agit de trois régimes : le régime de retraite de base, le régime d'invalidité de base, et l'assurance médicale pour les personnes âgées de 65 ou plus et pour les invalides.

*Assurances sociales : taux de cotisation, 2002*²⁰

| Régime | Cotisation totale : part patronale + part salariale |
|--|--|
| Régime de retraite de base | 10,6 % |
| Régime d'invalidité de base | 1,8 % |
| Assurance médicale (<i>Medicare</i>) | 2,9 % |
| Total | 15,3 % |

¹⁹ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 2.B1.

²⁰ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 2.A3.

- Les plafonds de cotisation

Les cotisations sont prélevées dès le premier dollar de revenus du travail. Les cotisations au titre du régime de base – de retraite et d’invalidité – sont prélevées jusqu’à un plafond qui représente, en 2000, 76 200 dollars par année, soit 6 350 dollars par mois. Seulement 6 % des travailleurs – salariés ou indépendants – perçoivent des revenus qui dépassent le plafond.²¹

- Le mode de calcul des droits

Le salaire de référence qui sert de base au calcul de la pension de retraite est la moyenne des salaires de presque toute la vie adulte. Trente cinq années de rémunération sont prises en compte. Pour calculer la moyenne, les salaires passés sont revalorisés en suivant l’évolution du salaire moyen : le salaire annuel moyen de l’ensemble des travailleurs ayant cotisé au cours de chaque année. Le total de la rémunération des 35 années ainsi indexées est divisé par 35 et ensuite par 12 pour obtenir le salaire de référence, que nous appelons ici le salaire mensuel moyen de carrière.

Il faut avoir cotisé pendant 40 trimestres, soit l’équivalent de 10 années, pour bénéficier d’une pension de retraite et de l’assurance médicale publique. Il existe toutefois un plancher pour l’attribution d’un trimestre de cotisation. En 2000, un trimestre était attribué pour 780 dollars de revenus du travail dans l’année, soit quatre trimestres pour un revenu annuel de 3 120 dollars.²² Ce montant est indexé sur le salaire moyen.

L’année de référence pour le calcul de la pension est l’année où l’affilié atteint l’âge de 62 ans, c’est-à-dire la première année où il peut liquider sa retraite. Les salaires passés sont indexés sur le salaire moyen jusqu’à l’âge de 60 ans. Les revenus du travail perçus à 61 ans ou après ne sont pas indexés. Cependant ils sont augmentés, comme les pensions en cours de paiement, au même rythme que les prix à la consommation et, pour les affiliés qui retardent la liquidation de leur retraite après l’âge de la retraite à taux plein, la pension est augmentée de 3 % par année de retard.

Le calcul des prestations de la Sécurité sociale est pondéré en faveur des travailleurs ayant peu gagné au cours de leur carrière. Ces derniers obtiennent un taux de remplacement supérieur à celui des travailleurs qui ont gagné davantage.

Le tableau ci-dessous présente la pension selon le niveau de salaires pour un individu ayant gagné le même salaire relatif pendant une carrière pleine et liquidant sa retraite en 2001 le plus tôt possible, soit à l’âge de 62 ans. Le taux de remplacement est égal à la pension au début de la retraite en pourcentage du dernier salaire.

²¹ Social Security Administration, “Annual Statistical Supplement 2002”, *op. cit.*, tableau 4.B4.

²² Social Security Administration, “Annual Statistical Supplement 2002”, *op. cit.*, tableau 2.A7.

*Régime de base : pension de retraite selon niveau de salaire*²³

| | 75 % du salaire moyen | salaire moyen | 150 % du salaire moyen | plafond |
|------------------------|-----------------------|---------------|------------------------|----------|
| Salaire mensuel 2000 | 2 010 \$ | 2 680 \$ | 4 019 \$ | 6 350 \$ |
| Pension mensuelle 2001 | 751 \$ | 915 \$ | 1 169 \$ | 1 341 \$ |
| Taux de remplacement | 37 % | 34 % | 29 % | 21 % |

Un salarié ayant gagné pendant une carrière entière l'équivalent du salaire moyen, soit 2 680 dollars par mois en 2000, a droit à une pension de retraite mensuelle de 915 dollars en liquidant sa retraite à 62 ans en 2001. Le plafond de l'assiette des cotisations est équivalent à 2,4 fois le salaire moyen. En revanche, la pension maximum, versée à un salarié ayant gagné pendant une carrière pleine au moins l'équivalent du plafond, est équivalente à seulement 1,5 fois la pension d'un salarié ayant gagné le salaire moyen.

Même si les bas salaires obtiennent un taux de remplacement plus élevé que les autres, pour tous les niveaux de salaire, le régime de base ne permet pas aux Américains de maintenir leur niveau de vie pendant la retraite. Les régimes professionnels bénéficient surtout aux salariés ayant touché des salaires élevés et ayant connu une carrière longue chez un seul employeur. Ils permettent à une partie du salariat d'augmenter significativement ses revenus de retraite en additionnant une pension professionnelle à la pension de base.

- Le rachat de cotisations

Il n'existe aucune possibilité de rachat de cotisations.

6. Les fonctions redistributives dans le système par répartition

Les fonctions redistributives sont intégrées dans le calcul des prestations et ces fonctions sont explicites dans les discours politiques.

- Les minima contributifs

La pension est majorée pour les affiliés ayant cotisé pendant au moins 24 années mais dont le niveau de rémunération a été faible. Le niveau de rémunération requis est toutefois plus élevé que celui exigé pour qu'un trimestre soit crédité comme trimestre de cotisation. En 2000, il est de 8 505 dollars par an, soit 2 126 dollars par trimestre (contre 780 dollars pour qu'un trimestre soit validé pour acquérir le droit à la pension standard). La pension minimum atteint son niveau maximum avec 30 années de rémunération à ce niveau au moins. Ce maximum est une pension mensuelle de 617 dollars en 2001.²⁴

²³ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 2.A26.

²⁴ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 2.A. Cette pension minimum est appelée *special minimum*.

- Les périodes donnant lieu à acquisition de droits (chômage, arrêt pour enfants, maladie, formation)

Il n'existe pratiquement aucune disposition accordant des droits en dehors de périodes de cotisation. Les deux exceptions sont les suivantes :

- les militaires ayant servi pendant la Deuxième Guerre mondiale.
- les citoyens américains dont les aïeux étaient japonais qui ont été enfermés à l'âge de 18 ans ou plus dans des camps par le gouvernement américain pendant la Deuxième Guerre mondiale.

Ces deux formes de droits non contributifs sont financés directement par le budget de l'Etat fédéral.

- Les avantages familiaux

Les pensions de retraite et d'invalidité sont majorées pour les conjoints et les enfants mineurs. Les pensions de retraite sont en outre majorées pour des parents à charge. Des pensions de réversion sont versées au conjoint, aux enfants mineurs et à un parent veuf financièrement dépendant. Toutes les prestations familiales suivent le même principe que la pension de retraite : leur niveau s'élève avec celui du salaire moyen de carrière, mais le taux de remplacement est plus élevé pour les bas salaires et pour les personnes ayant connu des carrières professionnelles courtes.

Le tableau suivant présente les montants des pensions de réversion ainsi que les pensions majorées pour personnes à charge. Il s'agit d'une personne ayant gagné le salaire moyen depuis l'âge de 22 ans.

Pensions de retraite, de réversion et d'invalidité, 2001 ²⁵

| Situation du salarié | Pension mensuelle en 2001 |
|---|----------------------------------|
| Salarié liquidant sa retraite en 2001 à l'âge de 62 ans | |
| • sans personnes à charge | 915 \$ |
| • conjoint inactif âgé de 62 ans | 1 343 \$ |
| Salarié décédant en 2001 à l'âge de 40 ans | |
| • un enfant à charge | 877 \$ |
| • conjoint avec un enfant à charge | 1 754 \$ |
| • conjoint avec deux enfants à charge | 2 133 \$ |
| Salarié devenant invalide en 2001 à l'âge de 50 ans | |
| • sans personnes à charge | 1 169 \$ |
| • conjoint et un enfant à charge | 1 753 \$ |

Le tableau suivant présente la structure des prestations du régime de base de retraite et du régime de base d'invalidité par type de prestation.

²⁵ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableau 2.A26.

*Structure des prestations de retraite et d'invalidité, 2000*²⁶

| Type de prestation | % du total |
|--|----------------|
| Régime de retraite – total | 86,5 % |
| • droits directs | 62,2 % |
| • majorations pour personnes à charge | 5,2 % |
| • pensions de réversion (conjoint, enfants, parents) | 19,1 % |
| Régime d'invalidité – total | 13,5 % |
| • droits directs | 12,2 % |
| • majorations pour personnes à charge | 1,2 % |
| <i>Retraite et invalidité - total</i> | <i>100,0 %</i> |

La grande majorité des prestations — 86,5 % — est versée par le régime de retraite. Bien qu'elles constituent une ressource importante pour certaines familles, les majorations pour les personnes à charge ne représentent, au total, que 6,4 % de l'ensemble des prestations de retraite et d'invalidité. Les pensions de réversion sont plus importantes, représentant 19,1 % de l'ensemble des prestations. Plus de 80 % des pensions de réversion sont versés aux veuves et aux veufs.

7- Les réformes envisagées

- Les propositions actuelles de privatisation

La Sécurité sociale fait l'objet de critiques virulentes aux Etats-Unis depuis ses débuts. Elle est régulièrement accusée de provoquer divers maux : elle réduirait l'épargne des ménages ; elle augmenterait exagérément le coût du travail ; elle diminuerait les taux d'activité des travailleurs âgés ; elle affaiblirait les liens familiaux. En outre, sa faillite prochaine, attribuée à son fonctionnement en répartition, a souvent été prédite.

Au début des années quatre-vingt, les alliés de Ronald Reagan proposaient purement et simplement de baisser les prestations de la Sécurité sociale. La position de la droite américaine a changé. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, il est question, non plus de réduire la Sécurité sociale, mais de la "privatiser". Les partisans de cette position préconisent une réduction des pensions versées par le régime de base et la mise en place de comptes individuels d'épargne obligatoires. Ces comptes seraient financés par des cotisations collectées par les mêmes canaux que les cotisations versées à la Sécurité sociale, mais ils seraient gérés par des institutions financières privées. Les travailleurs n'auraient le droit de liquider ces comptes qu'à l'âge de la retraite, contrairement à l'épargne salariale existante, qui peut être dépensée bien avant la retraite. Il s'agit de mettre en oeuvre aux Etats-Unis les recommandations formulées par la Banque mondiale dans son rapport de 1994 sur le financement des retraites.

Aux Etats-Unis, une généralisation des régimes de retraite professionnels ou des plans d'épargne salariale n'est pas évoquée dans les débats actuels sur le système de retraite. Il est peu probable que le système de relations professionnelles engendre la création de nouveaux

²⁶ Social Security Administration, "Annual Statistical Supplement 2002", *op. cit.*, tableaux 4.A5 & 4.A6.

régimes de retraite professionnels dans le secteur privé. L'épargne salariale est réservée essentiellement aux salariés les mieux rémunérés et, en l'absence d'obligation de la conserver jusqu'à la retraite, elle est souvent dépensée avant. De surcroît, l'utilité sociale de ces deux types de dispositifs volontaires est souvent remise en cause et il n'est pas question de rendre plus généreuses les exemptions fiscales dont ils bénéficient déjà. Les partisans actuels d'une généralisation de la capitalisation prônent aujourd'hui la création d'un système nouveau : un système qui écarterait le patronat et les syndicats de tout rôle dans la gestion de "fonds de pension" d'une sorte nouvelle, à adhésion individuelle et obligatoire.

Cette proposition est débattue depuis plusieurs années. Il est loin d'être certain que les Américains veuillent d'une forme inédite de prélèvement obligatoire, consistant à les obliger à épargner. Même si les médias martèlent l'idée qu'elle n'est pas viable à long terme, la population dans son ensemble reste très attachée à la Sécurité sociale.

8. Les fonds de pension professionnels (cotisations définies)

- Les plans salariaux d'épargne-retraite

Pour beaucoup de salariés du secteur privé, les régimes de retraite ont été remplacés par des plans d'épargne facultatifs, que les Américains appellent des plans « 401(k) », en référence à l'article du code fiscal les concernant. Ces plans ont les caractéristiques suivantes :

- La participation des salariés est facultative : ils choisissent de cotiser ou non ; ils choisissent leur taux de cotisation ; et ils peuvent cesser de cotiser en cours de carrière ou modifier leur taux de cotisation.
- Les salariés cotisent en franchise d'impôt.
- En règle générale, l'employeur abonde les cotisations salariales, ses cotisations à lui étant généralement fonction des cotisations de chaque salarié ou alors issues de l'intéressement.
- Chaque salarié choisit individuellement les placements de son compte, avec un choix entre actions, obligations privées, titres publics, et, le cas échéant, actions de l'entreprise employeur.
- Les salariés peuvent se voir accorder par l'entreprise la possibilité d'emprunter pendant la carrière. Ils peuvent conserver les avantages fiscaux si l'emprunt est destiné à certains types de dépenses : l'achat d'une résidence principale, des frais médicaux, des études.
- Au moment du départ du salarié de l'entreprise, quel que soit son âge, celui-ci touche le capital accumulé à son compte. Si le salarié est âgé de 59,5 ans ou plus, il bénéficie d'une imposition favorable sur le capital. S'il est plus jeune, la somme reçue est intégrée dans son revenu imposable. Les salariés ont la possibilité de verser le capital sur un compte individuel d'épargne-retraite (*Individual Retirement Account* ou IRA) en franchise d'impôt.

Pour plusieurs raisons, on peut considérer les plans « 401(k) » comme des plans d'épargne plutôt que comme des dispositifs de retraite. D'abord, les salariés peuvent dépenser le capital bien avant l'âge de la retraite s'ils quittent l'employeur avant. Ensuite, ces plans ne versent pas de rentes. Néanmoins, les Américains considèrent souvent qu'ils constituent un élément du système de retraite. Ils les qualifient couramment de *pension plans*, comme les régimes de retraite d'entreprise, et ils qualifient les fonds qui recueillent cette épargne de *pension funds*.

9. L'épargne retraite individuelle

- Les comptes individuels d'épargne-retraite

Les comptes individuels d'épargne-retraite (*Individual Retirement Accounts*) sont également peu associés à la retraite. Ils peuvent être liquidés avec une imposition favorable entre l'âge de 59,5 ans et 70 ans. (Cette dernière limite d'âge est censée décourager leur utilisation pour des legs).

Le mandat du *Social Security Advisory Board* (Conseil consultatif de la Sécurité sociale)

Etant donné que le Conseil consultatif de la Sécurité sociale des Etats-Unis ressemble par certains aspects au Conseil d'orientation des retraites, il semble utile de fournir au COR une description détaillée du mandat de cette instance. Cet annexe énumère toutes les fonctions attribuées au Conseil dans le texte de la loi de 1994 qui l'a créé. Il ne s'agit cependant pas d'une traduction exhaustive ou complètement exacte de l'original. Le texte original figure à la suite de cette version en français.

Les missions du Conseil

Le Conseil est tenu de conseiller le *Commissioner* de l'Administration de la Sécurité sociale sur les politiques concernant le régime de base d'assurance vieillesse, survivants et invalidité [qualifié de « régime de base » en français par la suite] et le dispositif d'assistance pour les personnes âgées et les handicapés [*supplemental security income program* en anglais; qualifié de « dispositif d'assistance » en français par la suite].

- (1) analyser le régime de base national et formuler des recommandations pour faire en sorte que ce régime, ainsi que le dispositif d'assistance, complété par d'autres systèmes privés et publics, garantisse la sécurité économique de la manière la plus efficace possible ;
- (2) étudier et formuler des recommandations concernant la coordination entre les dispositifs qui garantissent la sécurité de la santé et les dispositifs mentionnés dans l'alinéa (1) ;
- (3) soumettre au Président et au Congrès des recommandations sur les politiques qui peuvent assurer la solvabilité du régime de base la survie, à court terme et à long terme ;
- (4) formuler des recommandations pour améliorer la qualité des services fournis au public par l'Administration de la Sécurité sociale ;
- (5) formuler des recommandations concernant les politiques et les règlements du régime de base et du dispositif d'assistance ;
- (6) améliorer la connaissance de la population sur le système de sécurité sociale ;
- (7) formuler des recommandations concernant les programmes de recherche à long terme ainsi que les projets d'évaluation menés par l'Administration de la Sécurité sociale ;
- (8) analyser et évaluer toute étude significative sur la sécurité sociale dont le Conseil prend connaissance ;
- (9) formuler des recommandations concernant toute autre question que le Conseil considère comme pertinente.

Texte original

Social Security Independence and Program Improvements Act of 1994 : Public Law 103-296 as amended ; Section 103, Social Security Advisory Board ; Section 703 of the Social Security Act (42 U.S.C. 903),

Functions of the Board

(b) On and after the date the Commissioner takes office, the Board shall advise the Commissioner on policies related to the old-age, survivors, and disability insurance program under title II and the supplemental security income program under title XVI.. Specific functions of the Board shall include :

- (1) analyzing the Nation's retirement and disability systems and making recommendations with respect to how the old-age, survivors, and disability insurance program and the supplemental security income program supported by other public and private systems, can most effectively assure economic security;
- (2) studying and making recommendations relating to the coordination of programs that provide health security with programs described in paragraph (1);
- (3) making recommendations to the President and to the Congress with respect to policies that will ensure the solvency of the old-age, survivors, and disability insurance program, both in the short-term and the long-term;
- (4) making recommendations with respect to the quality of service that the Administration provides to the public;
- (5) making recommendations with respect to policies and regulations regarding the old-age, survivors, and disability program and the supplemental security income program;
- (6) increasing public understanding of the social security system;
- (7) making recommendations with respect to a long-range research and program evaluation plan for the Administration;
- (8) reviewing and assessing any major studies of social security as may come to the attention of the Board; and
- (9) making recommendations with respect to such other matter as the Board determines to be appropriate.