

# Questions retraite

Document de travail de la Branche retraites de la Caisse des dépôts et consignations  
Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — Conception, réalisation, secrétariat de rédaction : Communication externe

n° 97-01  
février 97

## Sécurité sociale aux États-Unis

### Le débat sur la privatisation

dossier préparé par Laurent Vernière

Le régime public de retraite aux États-Unis a été réformé en 1983. Actuellement, les prestations versées sont inférieures aux recettes de cotisations : le régime accumule des réserves. À la fin de l'année fiscale 1994, alors que les dépenses courantes n'étaient que de 320 milliards de dollars, les réserves s'élevaient à 422,7 milliards de dollars. Placées en totalité en obligations du Trésor américain, elles ont généré 29 milliards de dollars de produits financiers.

Les réserves auraient dû être suffisantes pour couvrir les engagements à l'horizon de 75 ans (équilibre actuariel à très long terme). Elles auraient dû permettre, sans relever le taux de cotisation, d'absorber le

choc de l'arrivée en retraite des générations du baby-boom, à partir de 2005.

Cependant, les plus récentes projections indiquent un déficit courant du régime à partir de 2012, année où les prestations versées deviendront supérieures aux recettes de cotisations. Ces mêmes projections montrent que les réserves seront épuisées en 2031 et qu'à législation inchangée, seule une hausse du taux de cotisation permettrait ensuite de financer les engagements : en 2070, le supplément de cotisation est estimé à 5 points pour l'OASDI (*branche retraite et invalidité, voir ci-dessous*).

Ce bilan financier à long terme peut être complété par les deux

éclairages supplémentaires suivants :

► La valeur actualisée, en 1995, des engagements du régime envers ses retraités, actuels et futurs, représenterait 1,5 PIB, soit les trois quarts du patrimoine financier privé, ou encore 3 fois la dette publique : c'est une créance sur les futurs contribuables et non pas un patrimoine réel.

► En projection, l'hypothèse retenue pour la croissance de la masse salariale est de 1 % en termes réels. Le rendement implicite du régime public va donc fortement diminuer : les générations les plus jeunes pourraient, en montants actualisés, recevoir des prestations inférieures à leurs cotisations. Deux conséquences sont alors prévisibles. La première est que le régime ne préserverait pas l'équité entre les générations. Or, dans un régime par répartition obligatoire, un contrat implicite lie les générations successives ; certaines générations étant "perdantes", le contrat ne serait pas rempli. La seconde conséquence, c'est la préférence que les plus jeunes générations pourraient manifester envers d'autres dispositifs offrant un rendement plus élevé (par exemple des placements sur le marché financier).

Ces éléments ayant été mis en lumière par l'Advisory Council (*voir encadré page suivante*), le débat sur

#### Le système actuel

Aux États-Unis, le champ de la Sécurité sociale couvre trois secteurs. Le premier est le régime public de retraite par répartition. Il s'applique à l'ensemble de la population, salariée et non-salariée. Le deuxième est celui de l'assurance invalidité. Le troisième, le programme Medicare (*part A*), est réservé aux retraités et concerne l'assurance hospitalisation. Les deux premiers secteurs (retraite et invalidité) forment le programme

dénommé *Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI)*.

La cotisation (15,3 %) est partagée à parts égales entre employeur et salarié et se répartit ainsi :

- secteur retraite 10,52 %
- secteur invalidité 1,88 %
- secteur hospitalisation 2,90 %

Le salaire de base est plafonné pour le calcul des cotisations retraite et invalidité. Le plafond (61 200 \$ en 1995) est relativement élevé puisque 87 % des cotisants salariés ont un salaire inférieur.

la «privatisation» de la Sécurité sociale s'est ouvert aux États-Unis. Les travaux de l'*Advisory Council* posent plus particulièrement le problème du régime public de retraite qui n'est pas actuariellement équilibré à long terme, et la question de son adaptation. L'expérience chilienne, substitution complète du régime public par répartition par des fonds de pension, sert de cadre d'analyse et de référence pour proposer des solutions alternatives.

### Un courant de pensée actif aux États-Unis

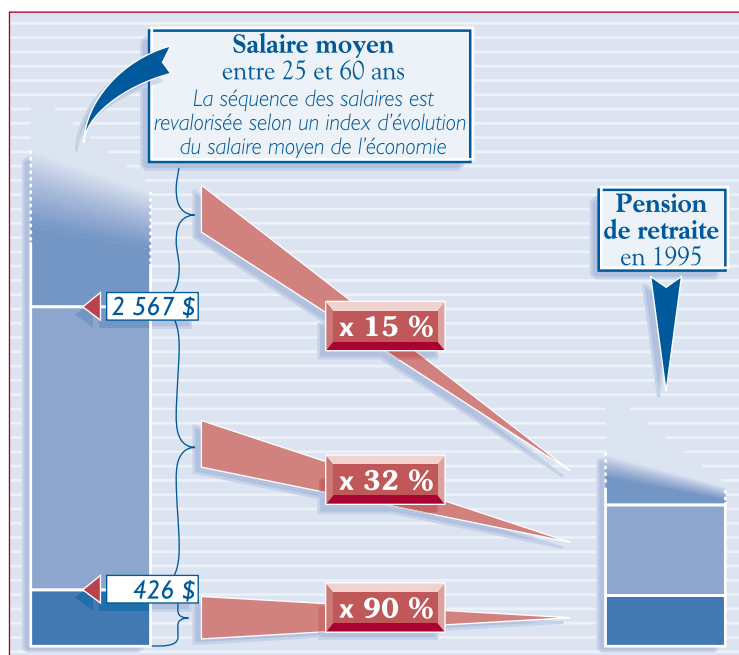
Il faut en premier lieu préciser l'acception du mot «privatisation». En effet, «privatisation de la Sécurité sociale» ne signifie pas que la puissance publique se désengage du problème de la retraite et, en particulier, du problème du niveau de ressources des retraités. Il n'oppose pas les tenants de la répartition et ceux de la capitalisation. Il signifie le passage, partiel ou total, d'un régime de retraite public

par répartition à un régime de capitalisation (c'est-à-dire préfinancé) dans lequel chaque cotisant dispose d'un compte individuel et du

contrôle des placements financiers du produit de ses contributions. Par «privatisation», il faut comprendre que l'acquisition de droits à la

### Le calcul de la retraite

Le calcul des pensions de retraites autorise une redistribution en faveur des bas salaires. Les taux de remplacement sont de l'ordre de 60 % pour les bas salaires, 45 % pour les salaires moyens et 34 % pour les hauts salaires.



Le montant de la pension est ensuite ajusté selon la situation familiale du bénéficiaire.

### Les travaux du conseil consultatif

Chaque année, le comité (*Board*) qui pilote la Sécurité sociale publie un rapport remis au Congrès. Son analyse sur les perspectives économiques et financières de l'OASDI doit permettre de vérifier si, à l'horizon de 75 ans, le programme retraite-invalidité est actuariellement équilibré avec les paramètres actuels.

Un conseil consultatif extérieur (*Advisory Council on Social Security*) a été mis en place en 1994-95. Réunissant principalement des économistes, il examine les résultats de ces projections. En cas de déséquilibre, il construit différents scénarios d'adaptation des régimes.

Le conseil s'est intéressé aux trois sujets suivants :

- ◆ le financement à long terme de la Sécurité sociale,
- ◆ l'adéquation et l'équité des pensions selon différents critères

(niveau de revenu, situation familiale, groupes d'âge).

- ◆ les rôles respectifs du secteur public et du secteur privé dans l'acquisition des droits à la retraite, et l'impact des politiques sur les décisions de départ à la retraite et sur le bien-être économique des individus.

Les travaux sur ce dernier sujet ont ouvert le débat sur la «privatisation».

Le rapport définitif de l'*Advisory Council* n'est pas encore publié officiellement.

retraite ressort de la responsabilité personnelle (privée) de chaque individu. Cette définition n'a pas qu'un intérêt sémantique : la logique de «privatisation» participe d'un courant de pensée actif aux Etats-Unis dans d'autres domaines de la protection sociale, par exemple dans les programmes fédéraux de lutte contre la pauvreté. Plus généralement, il s'inscrit dans la logique de la réflexion sur la réforme de l'État-Providence (Welfare State).

### **Pas de réponse simple et unique**

En second lieu, et c'est le plus important, ce débat cherche à répondre à la question qui se pose à tous les pays développés : comment minimiser les coûts pour la collectivité induits par le vieillissement de la population et le poids des retraites ? En d'autres termes, quels ajustements permettraient d'améliorer la performance macro-économique des économies ? Bien sûr, ce progrès doit être apprécié par rapport à une situation de référence : celle où ces ajustements se traduiraient, à système inchangé, par des hausses de cotisation. Il n'y a évidemment pas une réponse simple et unique à cette question.

En pratique, la «privatisation», dans sa version «moyenne», revient à transformer le premier étage du système actuel. Il serait restructuré en deux piliers. Le premier, public, continuerait à fonctionner en répartition, ou servirait une pension forfaitaire à chaque retraité. Le second serait en capitalisation individuelle, c'est-à-dire à cotisations définies.

## Trois voies de réforme

*La problématique des travaux de l'Advisory Council se résume ainsi : comment équilibrer financièrement le système tout en préservant sa popularité politique, en particulier auprès des jeunes générations. Trois scénarios ont été examinés pour résoudre ce problème, similaires dans leurs objectifs macro-économiques, mais différents dans leur conception du futur système de Sécurité sociale.*

*Tous trois utilisent la propriété macro-économique suivante : la seule façon d'équilibrer financièrement le régime et d'améliorer le rendement servi aux cohortes les plus jeunes est à la fois d'accroître l'épargne nationale et d'obtenir qu'une fraction de cette épargne soit investie en actions sur le marché financier. Investir en actions est important afin de bénéficier de la régularité historique à long terme, assumée vérifiée dans le futur, que le rendement des actions est significativement supérieur à celui des obligations.*

### **1 Augmenter les cotisations dont le produit serait investi en actions et géré directement par la Sécurité sociale.**

Cette première approche essaie de préserver autant que possible le système actuel. Elle n'envisage pas de modification des taux de remplacement des différents groupes.

Elle implique en revanche :

- l'augmentation des cotisations,
- le recours à des recettes additionnelles (taxation des pensions de Sécurité sociale selon le principe de l'impôt sur le revenu),
- l'investissement des fonds de la Sécurité sociale en actions.

L'épargne supplémentaire est égale à l'augmentation des cotisations.

L'investissement en actions présente des inconvénients :

- risque sur le rendement du portefeuille de la Sécurité sociale,
- interférence, ou conflit, avec les pouvoirs publics dans le pilotage du système,
- importance potentielle du fonds en actions détenu par la Sécurité sociale (1/7<sup>e</sup> du PIB selon les

estimations) : le système a-t-il les moyens de gérer des investissements de cette échelle, voire de détenir une part importante de la capitalisation boursière ?

### **2 Créer des comptes individuels obligatoires et de petite taille complétant les pensions actuelles.**

Cette seconde approche consiste à diminuer lentement les pensions en augmentant l'âge de départ à la retraite et en réduisant les taux de remplacement des hauts salaires, pour éliminer le déficit actuariel à long terme. Des comptes d'épargne individuels, inscrits<sup>1</sup> auprès de la Sécurité sociale, sont créés. Ils sont alimentés par 1,6 point de cotisation supplémentaire<sup>2</sup>. Les investissements sont gérés librement par leurs bénéficiaires (en actions, en obligations, ou selon toute autre combinaison). La sortie est une rente qui s'ajoute à la pension normale servie par la Sécurité sociale. L'épargne supplémentaire

est égale aux dépôts dans les comptes individuels obligatoires.

Avantages du mécanisme :

- ▶ les comptes individuels permettent de décentraliser la décision d'investissement des fonds,
- ▶ ils peuvent contribuer à développer le sentiment de propriété des individus sur leurs droits de Sécurité sociale (alors qu'actuellement, pour la plupart, le système est une boîte noire),
- ▶ la création de comptes individuels pour augmenter l'épargne représente une voie politique plus acceptable que l'augmentation du taux de cotisation.

### **3** *Le système actuel serait partiellement remplacé par un système à cotisations définies à grande échelle, organisé à l'extérieur de l'OASDI.*

Cette troisième approche consiste à créer des comptes individuels d'épargne (*Personal Security Accounts - PSA*) qui ouvriraient la voie à une privatisation de la Sécurité sociale, comme au Chili.

Les 12,4 points actuels de cotisation seraient utilisés ainsi :

- ▶ 2,4 points seraient utilisés pour l'assurance invalidité et la réversion, dont les programmes resteraient inchangés,
- ▶ la part employeur restante (5 points) serait consacrée au système central pour verser une pension forfaitaire égale à 60 % de la ligne de pauvreté, selon un système en capitalisation,
- ▶ la part salarié (5 points)<sup>3</sup> alimenterait un compte privé indi-

viduel (PSA), détenu en dehors de la Sécurité sociale et géré par des sociétés d'investissement, avec sortie en rente ou capital.

Le problème de la transition entre les deux systèmes serait traité comme suit :

- ▶ tous les salariés de plus de 55 ans resteraient dans le système actuel,
- ▶ les salariés de moins de 25 ans entreraient obligatoirement dans le nouveau système,
- ▶ les salariés de 25 à 55 ans auraient leur retraite calculée selon une moyenne pondérée des deux systèmes.

Pendant la transition, les 7,4 points de cotisation de la Sécurité sociale (2,4+5) seraient insuffisants pour couvrir les dépenses. Une cotisation supplémentaire de transition est préconisée, prélevée sur le plus grand nombre de générations. La préférence est allée à une taxe de 1 % sur la consommation. Il serait toutefois nécessaire d'emprunter l'équivalent du produit de la taxe dans les premières années, emprunt remboursé au milieu du prochain siècle.

Ce système a des inconvénients :

- ▶ la phase de transition est coûteuse, comme dans tout basculement d'un système de retraite à un autre, impliquant une période de «double» cotisation<sup>4</sup>,
- ▶ il n'y aurait plus de mutualisation des risques (de longévité, de revenu, d'inflation) et de redistribution au sein de la Sécurité sociale qui s'orienterait vers un système individualiste,
- ▶ des problèmes d'équité intragénérationnelle apparaîtraient.

### **Une démarche prospective**

*La problématique américaine de «privatisation» de la Sécurité sociale est fondée sur la nécessité d'augmenter l'épargne des ménages et de la diriger prioritairement sur le marché des actions, plutôt que de continuer à accroître les transferts intergénérationnels via le régime public par répartition. Cette épargne supplémentaire est censée améliorer les performances de l'économie et, en conséquence, améliorer le bien-être de la population. Les propositions de réforme sont toutes assises sur une augmentation des prélèvements obligatoires (cotisations ou impôt sur la consommation) dont le produit est une forme d'épargne retraite obligatoire.*

*Il convient de rappeler que les différentes approches ne sont que des propositions qui devront être expertisées plus complètement. Elles illustrent néanmoins une démarche prospective qui permet d'ouvrir un débat dans lequel les perspectives sur les régimes de retraite ne sont pas isolées du fonctionnement du reste de l'économie.*

1— soit 130 millions de comptes individuels.

2— 1,6 points de cotisation = 49,2 milliards de dollars en 1996.

3— 5 points de cotisation = 154 milliards de dollars en 1996.

4— variante, inspirée de l'expérience chilienne, préconisée par certains : pendant la phase de transition, l'État reconnaîtrait ses obligations envers les actifs et les retraités sur leurs droits acquis dans le régime par répartition, en déposant des titres dans leurs comptes retraite individuels (équivalant à des reconnaissances de dette) représentant la valeur actualisée des pensions de retraite auxquelles chaque individu a droit en vertu de ses contributions antérieures. L'État devrait évidemment emprunter pour financer l'accroissement de la dette publique induit par la distribution de ces titres.

Sur les trois voies de réforme, lire "Different Approaches for Dealing with Social Security", par E. Gramlich, *American Economic Review*, mai 1996, et "Proposals to Restructure Social Security" par Peter A. Diamond, *Journal of Eco-*