

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

<b>Document N°4.5</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

## **Le pilotage du système de retraite aux Etats-Unis**

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la  
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

## ETATS-UNIS

### **1. Présentation brève du système de retraite du pays**

- *l'organisation du système de retraite : principaux régimes publics et privés, parts respectives dans le PIB des pensions versées par les régimes publics et privés ;*
- *les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions (pour les principaux régimes);*
- *quelques éléments statistiques descriptifs (niveaux moyens de cotisation et de pension, nombre de pensionnés, niveau de vie relatif pensionnés / actifs, situation financière des régimes (déficits en point de PIB), actuelle et projetée).*

### Introduction

Aux Etats-Unis, le système de retraite est le fruit d'un partenariat entre l'entreprise, l'individu et la puissance publique. Un filet de sécurité est assuré par des mécanismes de contrôle tandis qu'une large place est laissée à l'initiative et à la responsabilité des acteurs sociaux. Il existe ainsi en premier lieu un dispositif public d'assurance vieillesse obligatoire, quasi universel, fonctionnant suivant la règle de répartition, tandis que d'autre part, l'employeur a la faculté (mais non l'obligation) de proposer à ses salariés d'adhérer à un ou plusieurs plans de retraite privés. Enfin, chacun peut ouvrir un compte personnel d'épargne retraite.

### Le régime de base fédéral

Le krach boursier d'octobre 1929 et la dépression économique qui s'ensuivit ont atteint la quasi-totalité de l'épargne des travailleurs retraités ou s'approchant de la retraite. Face à l'insolvabilité des pensions de retraite des syndicats et des entreprises industrielles, et à la perte d'épargne de toute une génération, le Président Roosevelt, le Congrès et le public ont milité pour l'établissement d'un système de retraite fiable, géré par l'administration et financé par les cotisations patronales et salariales (*payroll tax*). Un système a été conçu pour assurer une pension aux travailleurs du secteur privé atteignant l'âge de 65 ans. Le régime de retraite fédéral aux Etats-Unis trouve ainsi son origine dans l'adoption de la loi fédérale du 14 août 1935, le *Social Security Act* (Pub.L. 74-271), signé par le Président Franklin Roosevelt et faisant partie du « New Deal ».

À ce jour, le régime de la *Social Security* englobe plusieurs programmes (le *Social Security Act* n'ayant pas concerné que les retraites) et est chapeauté par la *Social Security Administration* (SSA), agence fédérale indépendante<sup>1</sup>. Annuellement, la SSA verse des prestations à 60 millions de bénéficiaires à hauteur de 650 milliards de dollars, ce qui représente 20% des dépenses publiques fédérales et 5% du PIB.<sup>2</sup>

La *Social Security* couvre :

1. **La retraite – le système public d'assurance vieillesse par répartition** - *Federal Old-Age and Survivors Insurance (OASI*, qui correspond au dispositif fédéral d'assurance vieillesse obligatoire). En 1939, un dispositif de réversion aux conjoints et enfants à charge survivants a été mis en place.
2. L'assurance invalidité, créée en 1956 – *Disability Insurance (DI)*
3. Le chômage - *Unemployment benefits (UI)*, programme consistant essentiellement en des incitations fiscales aux Etats qui assurent leur propre régime d'assurance chômage en respectant certains critères.
4. L'aide aux familles défavorisées - *Temporary Assistance for Needy Families,*
5. L'assurance santé pour les personnes âgées et invalides, instituée en 1965- *Health Insurance for Aged and Disabled (Medicare)*,

<sup>1</sup> <http://uscode.house.gov/download/pls/42C7.txt>

<sup>2</sup> [www.ssab.gov/documents/Challenges\\_Facing\\_the\\_Social\\_Security\\_Administration\\_Present\\_and\\_Future\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_Elect\\_Transition\\_Team.doc](http://www.ssab.gov/documents/Challenges_Facing_the_Social_Security_Administration_Present_and_Future_Report_to_the_President_Elect_Transition_Team.doc)

6. Les subventions aux Etats pour les programmes d'assistance médicale, créées en 1969 - *Grants to States for Medical Assistance Programs (Medicaid)*,
7. Le programme d'assurance santé ciblant plus particulièrement les enfants et administré par les Etats fédérés - *State Children's Health Insurance Program (CHIP)*,
8. Le programme de revenus supplémentaires, créé en 1972 - *Supplemental Security Income (SSI)*, destiné aux personnes aveugles, handicapées et/ou de 65 ans et plus ayant peu de ressources (montant maximum des pensions versées à ce titre en 2009 : 674 dollars pour une personne seule et 1.011 dollars pour un couple<sup>3</sup>).

**ATTENTION** : Il convient d'utiliser sans distinction les appellations « OASI », « Social Security » et « retraite » pour désigner le régime fédéral de base, soit le premier programme de la liste en supra.

A l'heure actuelle, plus de 96% des travailleurs cotisent au régime de la *Social Security*. Il faut souligner que les régimes professionnels, dont bénéficient avant tout les salariés du secteur public, sont en déclin depuis les années 80, et versent en moyenne moitié moins que le régime de base. La structure du système de retraite est ainsi pyramidale, une minorité de travailleurs cumulant régime de base et régime professionnel.

### Les régimes privés

D'après le PBGC (*Pension Benefit Guarantee Corporation*), environ 44 millions de travailleurs actifs et de retraités aux Etats-Unis détiennent, en complément de la *Social Security*, des fonds de pension dits *defined benefit pension plans*. Environ 34 millions de travailleurs et de retraités sont couverts par 28 800 single-employer plans ; 9,9 millions sont couverts par 1 540 multi-employer plans. Pour les groupes de salariés syndiqués, le syndicat négocie le régime de retraite comme tout autre avantage social du contrat du travail. Parfois, les sociétés et syndicats d'une même industrie négocient les modalités de retraite au sein de *collective bargaining agreements*. Pour les salariés non syndiqués, l'employeur peut instaurer un régime de façon unilatérale.

Parrainés par l'employeur, ces fonds de pension traditionnels prévoient le paiement d'une rente selon certains critères tels que l'âge, l'ancienneté, et le niveau salarial. Deux types de plan assez répandus sont par exemple le 412(i) plan pour les PME-PMI, et le *cash balance plan*. L'employeur se charge d'investir l'épargne et de payer une rente dont le montant a été préalablement déterminé, quel que soit le taux de rendement des investissements. Moyennant des primes d'assurance, les *defined benefit plans* sont garantis par le PBGC.

Les coûts inhérents à ce type de régimes, leur complexité de gestion, l'avènement d'autres instruments (présentés ci-après) et le besoin de minimiser le risque ont abouti à la réduction du nombre de sociétés offrant ce type de plan. La PBGC ne recense à l'heure actuelle que 38 000 *defined benefit plans*, contre 114 000 en 1985<sup>4</sup>. Le Financial Times a publié en juin 2008 un classement des plus grands fonds de pension de ce type. Les sociétés General Motors, AT&T, General Electric, IBM et Verizon arrivaient dans le peloton de tête<sup>5</sup>. Depuis cette date, l'état financier dégradé de sociétés telles que General Motors a mis en péril le sort de ces fonds et la santé financière des pensionnaires qui en dépendent. Ces sociétés n'hésitent de fait pas à geler ponctuellement leurs pensions. Selon David Zion, analyste du Crédit Suisse, pour l'année 2008, 360 des 500 fonds de pension des sociétés cotées dans l'indice boursier *Standard et Poor's* ont été sous-financés à hauteur d'environ 362 milliards de dollars.<sup>6</sup>

Les plans dits *defined contribution plans* (cotisations salariales incluses dans le revenu imposable des salariés), sont quant à eux basés sur des déductions salariales, à fiscalité retardée, souvent avec un abondement de la part de l'employeur. L'argent précompté sur salaire est placé dans un portefeuille d'investissement (SICAV, obligations,...) composé et géré à la discrétion de l'employé ou du travailleur indépendant. Selon le site de l'IRS, le plan 401(k) (d'après le numéro de l'article du Code des Impôts correspondant) est l'option la plus utilisée, car fiscalement avantageuse<sup>7</sup>. D'autres exemples sont : le

<sup>3</sup> [http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog\\_highlights/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/index.html)

<sup>4</sup> [www.irs.gov/retirement/article/0,,id=108950,00.html](http://www.irs.gov/retirement/article/0,,id=108950,00.html)

<sup>5</sup> [www.financialweek.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080616/CHARTWIDE/259340881](http://www.financialweek.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20080616/CHARTWIDE/259340881)

<sup>6</sup> « Your Company's Fund is Bruised, but Don't Worry », business section, *The Washington Post*, 2 février 2009.

<sup>7</sup> Il est à noter qu'il est cependant au cœur d'une controverse car d'une part ces plans sont exposés en cas de crise boursière, et d'autre part ils pénalisent lourdement les retraits anticipés de l'argent placé, ce qui a pu par exemple représenter un vrai problème pour les foyers qui se sont

SIMPLE 401(k), le plan 403 (b), le plan SEP (*simplified employee pension plan*), le plan SIMPLE IRA, IRA (*individual retirement account*), le plan ESOP (*employee stock option plan*), *profit-sharing / stock bonus plan, money purchase pension plan, cash balance plan*. Le programme *Defined Contribution and Participant Behavior Research Program* de la PBGC a recensé pour l'année 2007 plus de 56 000 plans 401 (k) pour 21,8 millions de participants et 1 425 000 Mds USD d'investissement. Les chiffres pour l'an 2009 sont attendus au cours du premier trimestre.<sup>8</sup>

Certains employeurs proposent les deux types de plan. Ainsi, 21 % des travailleurs se voient proposer des plans à prestations définies, totalement financés par l'employeur, et 54% des plans à contribution définie, financés par l'employeur et le salarié. Pratiquement 100% des salariés adhèrent aux plans des prestations définies par rapport à 79% seulement aux plans à contribution définie et moins encore (71%) pour les travailleurs les plus modestes, gagnant moins de 15 dollars de l'heure. Depuis 25 ans, dans le secteur privé, le nombre de plans à prestations définies a diminué des trois-quarts et le pourcentage de salariés pour lesquels l'employeur cotise a diminué de moitié. A l'inverse, le pourcentage de salariés participant à des plans à contribution définie (moins risqués et moins coûteux pour l'employeur) a doublé. Dans le secteur public, les plans spéciaux à prestations définies restent de loin les plus fréquents. 38 % des américains âgés de 65 ans reçoivent une ou plusieurs pensions liées à leur activité antérieure. Le tiers de ces pensionnés sont des anciens fonctionnaires, fédéraux ou autres, affiliés à des régimes spéciaux qui constituent en quelque sorte le régime complémentaire de la *social security*.

### Les régimes du secteur public

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 qu'ils sont souvent exclus des régimes du secteur privé). La plupart des agents fédéraux et fonctionnaires des Etats et des comtés ont également été intégrés en plusieurs étapes depuis 1950 dans le dispositif de la *social security*, qui constitue de fait un premier pilier de leurs régimes spéciaux de retraite. La couverture du régime de base, conçue à l'origine pour les salariés du secteur privé, s'est ainsi étendue à la plupart des travailleurs du secteur public (qui emploie 17% de l'ensemble des salariés). L'affiliation au régime de base est d'ailleurs, dès 1951, devenue obligatoire pour les salariés du secteur non affiliés à un régime professionnel.<sup>9</sup> En sus de l'OASI, il existe donc une multitude de régimes du secteur public. A titre d'exemple : le CSRS - *Civil Service Retirement System* (depuis 1920)<sup>10</sup>, le FERS - *Federal Employees Retirement System* (depuis 1987, le FERS a remplacé le CSRS, et est géré par l'*Office of Personnel Management*)<sup>11</sup>, le *Military Service Retirement System*<sup>12</sup>, et le *Railroad Workers Pension*.<sup>13</sup>

### Les régimes des Etats et des localités

2 547 plans de retraite publics locaux sont recensés par le *Census Bureau*.<sup>14</sup> Selon le sondage 2007 du *Census Bureau*, 162,7 Mds USD de pensions (*benefits*) ont été versés lors de l'exercice 2006.<sup>15</sup>

Les sites internet des Etats fédérés, à l'instar de ceux de l'Alabama et du Dakota du Nord<sup>16</sup>, comportent un certain nombre d'informations sur leurs propres systèmes de retraite.

La multitude des régimes rendant impossible une démarche exhaustive, les réponses fournies privilégient, sauf indications contraires, le système de retraite de base. En annexe, un tableau présente les systèmes de retraites américains, définis pour la plupart selon l'article du code des impôts qui en détermine les règles fiscales.<sup>17</sup>

---

retrouvés à court d'argent pour faire face au remboursement de leur dette immobilière lors de la crise récente. Barack Obama s'est d'ailleurs prononcé en faveur d'un gel de ces pénalités (voir la réponse à la question numéro 2, ou encore « *downturn Prompts Reassessment of 401 (k) Plans* », business section, *The Washington Post*, 12 octobre 2008

<sup>8</sup> [www.ebri.org/research/dc\\_project/](http://www.ebri.org/research/dc_project/)

<sup>9</sup> Olivier Villey, Conseiller des Affaires Sociales, Ambassade de France à Washington DC.

<sup>10</sup> [www.retirementcontent.net/articles/civil-service-retirement.html](http://www.retirementcontent.net/articles/civil-service-retirement.html)

<sup>11</sup> [www.opm.gov/retire/pre/fers/index.asp](http://www.opm.gov/retire/pre/fers/index.asp)

<sup>12</sup> [www.defenselink.mil/militarypay/retirement/ad/](http://www.defenselink.mil/militarypay/retirement/ad/) ; [www.military.com/benefits/military-pay/retired-pay/military-retirement-system](http://www.military.com/benefits/military-pay/retired-pay/military-retirement-system)

<sup>13</sup> [www.answers.com/topic/railroad-retirement-system](http://www.answers.com/topic/railroad-retirement-system)

<sup>14</sup> <http://www.census.gov/govs/www/retire07about.html>

<sup>15</sup> [www.census.gov/govs/retire/2007ret01.html](http://www.census.gov/govs/retire/2007ret01.html)

<sup>16</sup> [www.rsa-al.gov/](http://www.rsa-al.gov/) ; [www.nd.gov/ndpers/forms-and-publications/publications/defcomp-plan-document-03.pdf](http://www.nd.gov/ndpers/forms-and-publications/publications/defcomp-plan-document-03.pdf)

<sup>17</sup> [www.irs.gov/retirement/sponsor/article/0,,id=155347,00.html](http://www.irs.gov/retirement/sponsor/article/0,,id=155347,00.html)

## Les comptes d'épargne-retraite

Tout américain actif peut disposer d'un compte d'épargne-retraite (IRA – *Individual Retirement Accounts*). Les IRAs sont distribués par la plupart des banques et en partenariat avec les entreprises. Ces comptes peuvent être alimentés par des contributions totalement ou partiellement déductibles du revenu, dans la limite de 5 000 dollars par an jusqu'à 50 ans et 6 000 dollars au-delà de 50 ans. 23% des Américains en âge d'activité disposent d'un tel compte, ce taux étant croissant avec les tranches d'âge (34% des 55-64 ans). Les comptes peuvent être liquidés, en totalité ou graduellement à partir de l'âge de 59 ans et demi.

## Les cotisations – « payroll taxes »

Les cotisations salariales à la *social security* sont retenues à la source, sauf pour les travailleurs indépendants, et collectées par l'*Internal Revenue Service* (IRS). Les américains les appellent couramment les *payroll taxes*, ce qui les distingue de l'impôt sur le revenu, qualifié d'*income tax*. La contribution patronale et salariale au régime de la *social security* prend la forme d'une cotisation dite « *FICA tax – Federal Insurance Contribution Act* ». Les revenus imposables assujettis à la taxe FICA sont plafonnés à 106 800 dollars pour l'année 2009. Cette limite augmente chaque année en fonction de l'index « *average wage index* », publié par le *Bureau of Labor Statistics*. Pour l'année 2009, les cotisations au régime de base se montent à 6,2 % du salaire, pour l'employeur comme pour le salarié. Les travailleurs indépendants acquittent les deux cotisations, soit 12,4 % de leur revenu annuel dans la limite du plafond. Les cotisations sont versées sur un compte spécial du Secrétariat au Trésor.

## Les versements des pensions

**La retraite peut se prendre depuis 2005 (pour la génération 1943) à 66 ans à taux plein ou toujours à partir de 62 ans mais avec une décote plus importante. L'âge requis pour bénéficier de la retraite à taux plein sera porté progressivement, entre 2017 et 2022, à 67 ans pour les générations 1955-1960<sup>18</sup>.**

Pour une personne ayant travaillé à plein temps pendant toute la période ou elle était en âge d'activité, la pension de *social security* est de l'ordre de 40% du montant du salaire moyen calculé sur les 35 années de gain le plus élevé. En 2007, cette pension représentait en moyenne 39% du montant des revenus des personnes de 65 ans et plus. Elle constitue la source de revenus la plus importante des retraités américains.<sup>19</sup> (cf. tableau en annexe). A titre indicatif, la pension correspondant au salaire moyen (2680 dollars) s'élève à 915 dollars. Les disparités sont considérables suivant le niveau de revenu : la *social security* représente 92% du revenu du quantile des personnes les plus modestes mais 21% seulement du revenu du quantile le plus aisé de la population des 65 ans et plus.<sup>20</sup> Les droits à la retraite sont ouverts à partir de 40 trimestres d'activité (environ 10 années), un trimestre étant validé à partir du seuil de 1050 dollars de revenu par an<sup>21</sup>.

## Eléments statistiques descriptifs

La quasi-totalité des actifs (employés et travailleurs indépendants) est couverte par la *social security*. En l'an 2006, le programme de retraite (OASI) de la *Social Security Administration* a déboursé pour 460,4 milliards de dollars en prestations de retraite versées à 40,5 millions de bénéficiaires. La même année, les revenus du trust fund OASI se sont élevés à 642,2 Mds USD répartis en : 534,8 Mds USD de cotisations (*payroll taxes*), 15,6 Mds USD d'impôts sur les prestations, et 91,8 Mds USD d'intérêts.<sup>22</sup> En 2007, 675 Mds USD de cotisations vieillesse ont été recouverts par la *social security administration* et des pensions ont été versées à hauteur de 495,7 Mds USD à 34 millions de pensionnés (retraités) et 6 millions de titulaires de pensions de réversion (dépendants et survivants).

Le *Social Security Board of Trustees*<sup>23</sup> publie annuellement ses prévisions sur la santé financière des *Trust Funds* pour la *social security* américaine, qui couvrent les assurances fédérales vieillesse et invalidité (OASI et DI). Dans son rapport annuel au Congrès du 25 mars 2008, le *Board* a annoncé qu'à partir de 2018, le

<sup>18</sup> <http://www.socialsecurity.gov/retire2/agereduction.htm>

<sup>19</sup> [www.brookings.edu/papers/2008/1031\\_market\\_burtless.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1031_market_burtless.aspx)

<sup>20</sup> Olivier Villey, Conseiller des Affaires Sociales, Ambassade de France à Washington DC, le 13 avril 2007

<sup>21</sup> [http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog\\_highlights/index.html](http://www.ssa.gov/policy/docs/quickfacts/prog_highlights/index.html)

<sup>22</sup> [www.ebri.org/pdf/publications/facts/0507fact.pdf](http://www.ebri.org/pdf/publications/facts/0507fact.pdf)

<sup>23</sup> Le Board of Trustees est composé de six membres, dont 4 permanents : les secrétaires au trésor, à l'emploi et à la santé publique, ainsi que le commissaire de la *social security administration*, le ministre de la santé et des affaires sociales, et le ministre du travail.

montant annuel des pensions à verser l'emporterait sur celui des cotisations à percevoir. A partir de 2041, le compte vieillesse sera déficitaire. Selon le même rapport, sur la période 2007-2083, les *Trust Funds* devraient percevoir 4,3 millions de Mds USD de recettes supplémentaires pour faire face à leurs obligations<sup>24</sup>, ce qui nécessiterait, à titre d'exemple, un relèvement des cotisations de 12,4 à 14,1%<sup>25</sup>.

Le Conseiller social de l'Ambassade de France aux Etats-Unis a par ailleurs écrit au mois d'avril 2007 : « S'agissant des autres dispositifs d'assurance vieillesse, dont le bilan consolidé est dressé par le bureau d'analyse économique du département du commerce, le montant total des pensions d'entreprise versées en 2006 (dernier exercice disponible) s'établit à 332 milliards de dollars – soit environ les deux-tiers du montant des pensions versées par la *social security administration* – tandis que les pensions servies aux fonctionnaires et autres agents du service public représentent 291 milliards de dollars ».

## **2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes**

- *le système de retraite et son évolution font-il l'objet d'un débat public régulier ou ponctuel ? ce débat est-il organisé institutionnellement ?*
- *l'organisation et le fonctionnement actuel du système de retraite sont ils jugés satisfaisants ? si non, de qui émanent les principales critiques (partis politiques, partenaires sociaux, universitaires,...) ?*
- *quels sont les principaux points de débat ou de critiques (situation ou viabilité financière, niveau des pensions, niveau de vie des retraités, poids des cotisations, durée de cotisation ou âge de retraite, équité,...) ?*
- *(sauf pour Suède et Italie) Existe-t-il un débat sur l'intérêt que pourrait présenter le passage à un système de comptes notionnels ?*

Le système de retraite et son évolution font l'objet d'un débat public régulier, qui est organisé institutionnellement dans la mesure où tous les acteurs sociaux sont sollicités et se prononcent sur les enjeux du système. Lesdits acteurs sont décrits de manière plus détaillée dans la réponse à la question numéro 3 ci-après.

La faillite du système de Sécurité sociale est régulièrement prédite, et le plus souvent attribuée à son fonctionnement par répartition. Le débat se cristallise ainsi souvent autour de la question du renforcement ou non de la « privatisation » du système, qui passerait par une réduction des pensions du régime de base et l'instauration systématique de comptes individuels d'épargne. Pour certains leaders politiques, le régime de base ne devrait de fait pas être destiné à fournir un revenu satisfaisant mais à être complété par les revenus provenant des régimes professionnels ou de l'épargne individuelle. À l'inverse, certains préconisent la combinaison d'un relèvement des cotisations et d'un recul de l'âge de départ à la retraite à taux plein afin de faire face à l'augmentation future des dépenses.

Les thèmes majeurs actuellement débattus ont notamment été présentés dans le rapport de décembre 2008 du *Social Security Advisory Board*<sup>26</sup> :

1. Quel avenir pour la *social security* ? Comment faire face au déficit des *Trust Funds* qui se profile en raison d'une population vieillissante et des revenus en baisse ?
2. Quelles mesures de soutien pour les retraités pour lesquels la *social security* devient la source principale de revenus face au rétrécissement des plans 401(k), comptes épargne-retraite (IRA) et fonds de pension d'entreprise ?
3. Le *Social Security Advisory Board* souligne également la nécessité de débattre des mesures nécessaires à l'amélioration de l'efficacité du système, et notamment du rapport coût/productivité des structures intervenantes et de leurs procédures. Il se prononce ainsi en faveur d'une plus grande interaction et d'un recours plus systématique aux nouveaux outils technologiques<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Communiqué de presse du 25 mars 2008 de la SSA, Mark Lassiter, press officer, <http://www.ssa.gov/pressoffice/pr/trustee08-pr-alt.pdf>

<sup>25</sup> SSA, message from the Trustees to the public, <http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/trsummary.html>

<sup>26</sup>

[www.ssab.gov/documents/Challenges\\_Facing\\_the\\_Social\\_Security\\_Administration\\_Present\\_and\\_Future\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_Elect\\_Transition\\_Team.doc](http://www.ssab.gov/documents/Challenges_Facing_the_Social_Security_Administration_Present_and_Future_Report_to_the_President_Elect_Transition_Team.doc)

<sup>27</sup> Social Security Advisory Board, challenges facing the social security administration : present and future, 16 décembre 2008,

[http://www.ssab.gov/documents/Challenges\\_Facing\\_the\\_Social\\_Security\\_Administration\\_Present\\_and\\_Future\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_Elect\\_Transition\\_Team.doc](http://www.ssab.gov/documents/Challenges_Facing_the_Social_Security_Administration_Present_and_Future_Report_to_the_President_Elect_Transition_Team.doc)

## La position de la Présidence

« Lors de son mandat, le Président Bush s'est refusé à toute augmentation des cotisations pour faire face à la menace que le déséquilibre démographique fait peser sur l'équilibre financier du système public de retraite par répartition. Conformément à ses promesses électorales de 2004, le Président a proposé à maintes reprises au début de son second mandat, tout au long du premier semestre 2005, de créer des comptes personnels de capitalisation, sur une base volontaire, à partir d'une fraction des cotisations actuelles. Plus M. Bush s'exprimait et plus l'hostilité de l'opinion au projet présidentiel croissait dans les sondages. De leur côté, l'AARP, la principale association des seniors américains, les Démocrates au Congrès et les syndicats ont dénoncé sans relâche cette tentative de « privatisation » de la *social security* et de démantèlement du meilleur de l'héritage du New Deal. En définitive, M. Bush n'a jamais pu faire adopter en 2005-2006 par sa majorité républicaine son projet de réforme, qui devait constituer la principale réalisation de politique intérieure de la seconde mandature. Désormais, avec un Congrès démocrate, le projet semble définitivement en perdition. »<sup>28</sup>

Lors de sa campagne électorale, le Président Obama s'est déclaré quant à lui ouvert à l'option d'éliminer le plafond annuel de l'assiette d'imposition (à l'époque fixé à 97 000 dollars), indiquant qu'une telle mesure engendrerait plus de 1 000 Mds USD sur 10 ans.<sup>29</sup> Avec son colistier, Joseph Biden, ils ont renoncé à ce principe de déplafonnement, proposant à sa place une nouvelle mesure qui ajoutera entre 2% et 4% au taux d'imposition (*FICA payroll taxes*) des contribuables dont les revenus se montent à plus de 250 000 dollars par an. Ils s'opposent à la « privatisation » de la *social security*, appelant pour leur part à un effort bipartisan. Pour les sociétés proposant un fonds de pension à leurs salariés, le Président préconise l'inscription automatique de tous les salariés. Pour les entreprises sans fonds de retraite, il prône l'ouverture obligatoire de comptes individuels d'épargne-retraite avec précompte sur salaire automatique (*direct deposit IRA account*).

Le programme Obama prévoyait également un abondement de 1 000 dollars pour chaque famille dont les revenus annuels s'élèvent à moins de 75 000 dollars à partir du même montant économisé.<sup>30</sup> Au niveau législatif, depuis son investiture à la présidence, Barack Obama et son administration se préoccupent quasiment exclusivement de la composition du projet de loi « *American Recovery and Reinvestment Act* » de 2009 au sein duquel il existe deux petites mesures touchant à la *social security* (cf. paragraphe sur le rôle de la branche législative ci-dessous.) Il reste à voir dans quelle mesure le socle du système de retraite américain sera ensuite remanié.

Par ailleurs, pour faire face aux répercussions de la crise économique, Barack Obama s'était prononcé en faveur d'un moratoire sur les pénalités financières imposées aux travailleurs utilisant leur compte épargne retraite avant d'avoir atteint le taux plein, une position critiquée par certains comme ne prenant pas en compte les risques de long terme liés à de tels comportements.

## Le rôle central du Congrès dans le processus de réflexion et de mise en œuvre des réformes

Au niveau fédéral, les deux chambres du Congrès (*Congress*), la Chambre des Représentants (*House of Representatives*, qui compte 435 élus) et le Sénat (*Senate*, qui compte 100 élus) étudient, proposent, rédigent et votent les projets de loi. La plupart des lois, dans leur armature, autorisent les programmes bénéficiant de fonds fédéraux (*authorization bills*) et désignent les montants de leur financement (*appropriations bills*). Les propositions de loi sont soumises aux commissions spécialisées au Sénat et à la Chambre des Représentants qui les étudient lors d'auditions publiques (*public hearings*).<sup>31</sup> Concernant le système de retraite, un témoignage particulièrement poignant a par exemple été prononcé lors d'une audition du *Committee on Education and Labor*.<sup>32</sup>

Le financement annuel des 13 agences fédérales et les lois d'autorisation des programmes à financer font l'objet de campagnes de communication et de conciliabules intenses dans les deux Chambres du Congrès. C'est au sein de leurs commissions spécialisées, telles que le *House Committee on Ways and Means*, le *House Subcommittee on Social Security*, le *House Education and Labor Committee*, le *Senate Special Committee on Aging*, le *Senate Committee on Health, Education, Labor, and Pensions* et le *Senate*

<sup>28</sup> Olivier Villey, Conseiller pour les Affaires Sociales, Ambassade de France à Washington, le 13 avril 2007.

<sup>29</sup> <http://abcnews.go.com/politics/Story?id=3638710&page=1>

<sup>30</sup> [www.barackobama.com/issues/seniors/](http://www.barackobama.com/issues/seniors/)

<sup>31</sup> Les rapports des auditions au Congrès sont disponibles sur le site : [www.capitolhearings.org/](http://www.capitolhearings.org/)

<sup>32</sup> Le témoignage du retraité Steve Carroll lors de l'audition du 22 oct 2008 du *Committee on Education and Labor* sur le thème « *The Impact of the Financial Crisis on Workers' Retirement Security* » <http://edlabor.house.gov/testimony/2008-10-22-SteveCarroll.pdf>

Subcommittee on Retirement and Aging, que les Sénateurs et Représentants débattent des propositions avant de proposer le résultat de leurs travaux à la Chambre dont ils relèvent.<sup>33</sup> Les lois publiques relatives au système de retraite votées dans les deux chambres, et ensuite signées par le Président, prennent alors des formes différentes :<sup>34</sup>

- Des amendements portant fixation de l'âge de retraite, du taux de cotisation, de l'établissement du *Trust Fund*, du principe de couverture universelle, de l'ajout au dispositif d'autres programmes d'assurance (cf. liste de la question no. 1), du rattachement à l'indice du coût de la vie (COLA).
- Des lois dédiées à la création et la protection des fonds de retraite telles que le *Social Security Act* de 1935, la loi *ERISA* de 1974, le *Pension Protection Act* de 2006, et le *Worker, Retiree and Employer Recovery Act* of 2008.
- Des dispositions sur la coordination de la SSA avec d'autres agences ou/et les gouvernements des Etats fédérés.
- Des lois portant fixation en matière de *social security* sur les agences fédérales, les allocations budgétaires et les rapports spéciaux et études.

### La législation et les réformes récentes

#### L'Employee Retirement Income Security Act de 1974

Le texte fondateur des dispositifs de retraite privés est la loi ERISA, signée par le Président Ford le 2 septembre 1974. ERISA fixe les règles de base du fonctionnement des plans de pension d'entreprise à prestations définies (*defined benefit plans*) ou à contribution définie (*defined contribution plans*), ainsi que des comptes personnels d'épargne-retraite (*IRAs - individual retirement accounts*). Cette loi a créé par ailleurs la PBGC (*pension benefit guaranty corporation*), organisme semi-public (*federal corporation*) d'assurance des plans de pension, une réponse à la faillite en 1963 de l'entreprise Studebaker.

#### La réforme de 1983

Dans les années soixante-dix, les dépenses de la SSA ont connu une période de surtension en raison de l'indexation des prestations sur le taux d'inflation. En 1982, la presse annonçait la faillite prochaine de la *social security*, ses réserves n'étant plus alors suffisantes pour couvrir plus de 10 semaines de dépenses (5 semaines au début de l'année 1983). La réforme, votée en 1983, a consisté en quatre mesures principales :

- L'indexation des prestations sur la plus basse de deux références du coût de la vie - l'évolution des prix ou des salaires - si le niveau des *Trust Funds* descend en deçà d'une certaine limite ;
- Le relèvement immédiat des taux de cotisations au-delà des besoins courants en financement du régime. Le taux de 12,4 % établi à cette époque n'a pas été revu depuis ;
- 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.
- L'instauration d'un impôt sur les pensions, jusqu'alors exonérées de l'impôt, le taux d'imposition étant toutefois moindre que sur d'autres types de revenus.<sup>35</sup>

#### Le Pension Protection Act de 2006

Le 17 août 2006, le Président Bush a signé le *Pension Protection Act* qui renforce la protection des pensions, la responsabilité des employeurs et les incitations au développement de retraites privées. Ce texte oblige les employeurs à mieux provisionner les plans de pension à prestations définies (*defined benefit plans*). Il prévoit que les plans à contribution définie bénéficient d'office à tous les salariés d'une entreprise. Enfin, les primes d'assurance garantie de la PBGC ont été augmentées<sup>36</sup>.

#### Le Worker, Retiree and Employer Recovery Act of 2008

Ce texte de loi prévoit un certain nombre de mécanismes d'ajustement et de flexibilité pour atténuer l'impact de la crise économique sur les plans d'épargne retraite, suspendant par exemple l'obligation de retrait minimum sur le compte épargne retraite pour les personnes âgées de 70 ans et demi et plus. D'autres mécanismes concernent le soutien (voir le « gel ») des plans épargne retraite les plus en difficulté<sup>37</sup>.

<sup>33</sup> The Everything American Government Book, Nick Ragone, Adams Media, F&W Publications Inc., 2004.

<sup>34</sup> Les archives de la SSA présente un résumé des lois : [www.ssa.gov/legislation/history/index.htm](http://www.ssa.gov/legislation/history/index.htm)

<sup>35</sup> [www.ssa.gov/history/1983amend.html](http://www.ssa.gov/history/1983amend.html)

<sup>36</sup> [www.irs.gov/retirement/article/0,,id=165131.00.htm](http://www.irs.gov/retirement/article/0,,id=165131.00.htm)

<sup>37</sup> [www.irs.gov/pub/irs-tege/rne\\_se0109.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-tege/rne_se0109.pdf) [www.house.gov/jct/x-85-08.pdf](http://www.house.gov/jct/x-85-08.pdf)



Dans l'*American Recovery and Reinvestment Act* (appelé couramment le « stimulus package ») signé par le président Obama le 17 février dernier et qui prévoit 787 milliards de dollars d'investissements<sup>38</sup>, seulement deux des mesures proposées concernent la *social security* : un fonds de 500 M USD pour la construction d'un nouveau central informatique et 500 M USD pour le traitement des dossiers de demande de liquidation de pensions de retraite et d'indemnités de prévoyance (*OASDI*). Depuis le début de la 111<sup>e</sup> session du Congrès le 6 janvier 2009, 170 projets de loi ou d'amendements ayant trait à la *social security* ont été examinés ou sont en cours d'examen.<sup>39</sup>

### Les établissements indépendants

Les établissements indépendants tels la *PBGC* et la *Social Security Administration* sont tenus de publier des rapports annuels. C'est notamment l'occasion pour eux de justifier leurs besoins budgétaires et organisationnels. La division du trésor public chargée de communiquer sur les aspects fiscaux des pensions de retraite, *IRS Employee Plans*, a parrainé une table ronde le 22 avril 2008 lors de laquelle un dialogue a été entamé sur le taux de satisfaction, les défis à relever et les thèmes en débat concernant les plans de pension gouvernementaux.<sup>40</sup>

Dans sa lettre datée du 19 mai 2008 et adressée au chef du *House Committee on the Budget*, le Directeur du CBO met en exergue la fragilité financière des programmes d'avantages sociaux sous le régime législatif et la politique fiscale actuels, citant en particulier la *social security*. Il présente les effets économiques de trois scénarios : (1) la poursuite de la politique fiscale actuelle et l'accroissement la dette fédérale, (2) un ralentissement de l'expansion des déficits suivi par une élimination échelonnée sur plusieurs décennies, et (3) l'augmentation des taux d'imposition pour financer les dépenses publiques prévues.<sup>41</sup> L'OMB édite un rapport « *Mid-session Review de l'OMB* » qui détaille et commente la situation financière des dépenses publiques et des programmes d'avantages sociaux.<sup>42</sup>

### Les think tanks

Les chercheurs de certains *think tanks* ont l'oreille du Président. Par exemple, dans le cercle néo conservateur, le *think tank CATO Institute* a conseillé le Président Bush sur la création de comptes personnels de capitalisation au sein du système actuel (réforme qui n'a pas abouti). D'autres instituts tels le *Brookings Institute* et le *Heritage Foundation* participent activement au débat. Gary Burtless du *Brookings Institute* souligne par exemple le risque inhérent aux fonds de pension par capitalisation et défend la fiabilité du système original, en répartition, de la *social security* face à l'incertitude des marchés boursiers.<sup>43</sup>

Selon le *Brookings Institute*, seulement la moitié des travailleurs sont couverts par un régime de retraite professionnel. L'autre moitié, souvent des employés de PME-PMI ou des travailleurs indépendants, dépend de leur épargne individuelle pour compléter les rentes de la *social security*. L'institut *Brookings* a formé le « *Retirement Security Project* » en partenariat avec le *Pew Charitable Trusts*, et le *Public Policy Institute* de l'université de Georgetown. Cette coalition soutien le projet de loi « *H.R. 2167, the Automatic IRA Act* ». Cette loi prévoit l'établissement de comptes individuels épargne-retraite (*IRA – Individual Retirement Account*) pour les travailleurs ne bénéficiant pas de régime professionnel de retraite. Le *Retirement Security Project* attire l'attention sur l'insécurité financière d'un nombre croissant de retraités et préconise les mesures qui reposent sur les dispositifs déjà en place. Selon la loi, l'adhésion sera automatique ainsi que des cotisations avec une exonération fiscale sur les contributions et intérêts jusqu'au moment de la liquidation.<sup>44</sup>

### Les retraités et l'opinion publique

L'AARP sert de forum et de vitrine aux difficultés des retraités. Un exemple d'article qui circule sur le site et est largement repris par les médias, « *Tough Times for Retirees* ». <sup>45</sup> Voir le rapport de l'AARP :

[www.aarp.org/research/socialsecurity/general/dd159\\_ss.html](http://www.aarp.org/research/socialsecurity/general/dd159_ss.html)

<sup>38</sup> Texte complet de l'*American Recovery and Reinvestment Act* :

[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111\\_cong\\_bills&docid=f:h1enr.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=111_cong_bills&docid=f:h1enr.pdf)

<sup>39</sup> <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/thomas>

<sup>40</sup> [www.irs.gov/retirement/article/0,,id=181779,00.html](http://www.irs.gov/retirement/article/0,,id=181779,00.html) ; [www.irs.gov/pub/irs-tege/spr08.pdf](http://www.irs.gov/pub/irs-tege/spr08.pdf)

<sup>41</sup> [www.cbo.gov/ftpdocs/92xx/doc9216/Letter-to-Ryan.1.1.shtml](http://www.cbo.gov/ftpdocs/92xx/doc9216/Letter-to-Ryan.1.1.shtml)

<sup>42</sup> Voir tableau S-9 sur la page 34 du rapport: [www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/08msr.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2008/pdf/08msr.pdf)

<sup>43</sup> [www.brookings.edu/papers/2008/1031\\_market\\_burtless.aspx](http://www.brookings.edu/papers/2008/1031_market_burtless.aspx)

<sup>44</sup> [www.brookings.edu/testimony/2008/0626\\_ira\\_iwry.aspx?p=1](http://www.brookings.edu/testimony/2008/0626_ira_iwry.aspx?p=1)

<sup>45</sup> [http://bulletin.aarp.org/yourmoney/retirement/articles/tough\\_times\\_for\\_retirees.html](http://bulletin.aarp.org/yourmoney/retirement/articles/tough_times_for_retirees.html)

### 3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

- *quelle est la répartition des rôles en matière de retraite entre les différents acteurs (Etat / partenaires sociaux ; gouvernement / Parlement ; autres) ? (pour le ou les principaux régimes)*
- *quel est le degré d'indépendance des systèmes de retraites conventionnels ou privés par rapport à l'Etat ? quelles sont leurs obligations juridiques et de transparence ?*
- *existe-t-il une institution spécifique dédiée à la question des retraites ? quel est son rôle : organisation du débat public et expertise ? (si non, ce suivi est-il assuré par d'autres instances à vocation plus large (suivi des politiques économiques et sociales ou des finances publiques) ; contrôle des engagements ? (si non, ce contrôle est-il assuré par d'autres corps de contrôle (équivalent de la Cour des comptes par exemple).*
- *existe-t-il une procédure de suivi régulier des comptes et projections ? quelle est l'inscription du pilotage des retraites dans le pilotage global des finances publiques ?*

Comme indiqué précédemment, 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 commissions parlementaires chargées de la préparation des lois fiscales avant qu'elles ne soient soumises au vote : le *Committee on Ways and Means* et le *Senate Committee on Finance*. Tandis que le Congrès détient le pouvoir décisionnel sur l'évolution de la *social security*, plusieurs acteurs alimentent et influent sur la réflexion. La Présidence des Etats-Unis donne de l'impulsion au processus législatif, surtout en temps de crise. A titre d'exemple, on peut ainsi citer les lettres du Président Reagan, lors de la crise économique de 1982, implorant le Congrès de conserver la *social security* comme socle de la retraite pour les travailleurs américains, de protéger les retraites des aînés et d'en assurer la pérennité.<sup>46,47</sup>

Depuis sa création en 1936, l'Administration de la Sécurité Sociale (*Social Security Administration*) est l'organe principal qui assure la gestion de la *social security*. En outre de la gestion, la SSA, en la personne de l'actuaire, est tenue de faire des projections sur 75 ans sur la viabilité financière des programmes à sa charge. Le *Social Security Advisory Board*, a quant à lui été créé en 1996, suite à la loi *Social Security Independence and Program Improvements Act* de 1994 qui établit la *Social Security Administration* comme agence indépendante (avant 1996, la SSA était rattachée au Trésor Public – *U.S. Treasury*). Le *SSA Board* est un organisme bipartite composé de sept représentants démocrates et républicains, nommés par le Président et des parlementaires. Le SSAB est mandaté pour conseiller le *Commissioner* de la *Social Security Administration*, le Président et le Congrès sur les dispositifs de la *social security*. Dans sa lettre à l'équipe de transition gouvernementale du Président Obama, le Chairman du SSAB écrit : « durant les 14 dernières années, le *Board* a rédigé plus de 40 rapports et notes recommandant des améliorations dans la gestion du programme (de la *Social Security*), l'évolution et la mise en œuvre des réformes, et la qualité du service »<sup>48</sup>.

L'OMB (*Office of Management and Budget*) et le GAO (*Government Accountability Office*) assurent quant à eux le suivi régulier des comptes et projections des dépenses publiques fédérales. Concernant le contrôle des régimes privés, il est effectué par l'Etat fédéral, avant tout par le levier fiscal. L'Etat impose par exemple un certain montant de réserves pour s'assurer de la solvabilité de ces régimes. Ce principe a été renforcé par la loi ERISA de 1974, qui en sus de protéger les droits des affiliés en énonçant un certain nombre d'exigences en termes de transparence et bonne gestion des fonds, a établi une caisse publique nationale de réassurance garantissant en partie les prestations dues par les entreprises en faillite.

Les *think tanks*, les groupes d'influence (*lobbies*) et les agences de l'administration habilitées à gérer et à informer sur le système (EBRI, PBGC) jouent également un rôle important, comme évoqué précédemment, ce qui contrebalance le fait que ni les syndicats ni le patronat ne participent formellement au processus, si ce n'est bien entendu dans l'instauration de régimes professionnels en parallèle du régime de base.

<sup>46</sup> [www.ssa.gov/history/reaganstmts.html](http://www.ssa.gov/history/reaganstmts.html)

<sup>47</sup> [www.ssa.gov/history/reaganstmts.html#letter](http://www.ssa.gov/history/reaganstmts.html#letter)

<sup>48</sup>

[http://www.ssab.gov/documents/Challenges\\_Facing\\_the\\_Social\\_Security\\_Administration\\_Present\\_and\\_Future\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_Elect\\_Transition\\_Team.doc](http://www.ssab.gov/documents/Challenges_Facing_the_Social_Security_Administration_Present_and_Future_Report_to_the_President_Elect_Transition_Team.doc)

## Questions 4&5

### 4. Objectifs retenus pour le pilotage :

- *quels sont les objectifs poursuivis (explicitement ou implicitement) par le système ?*
- *quelle articulation entre le pilotage financier (objectifs d'équilibre à court moyen long terme ? fonds de régulation ? poids dans les finances publiques ou le PIB) et le pilotage en terme de « rendement » individuel (taux de remplacement, taux de cotisation, taux d'emploi, taux de dépendance démographique ou économique, taux de pauvreté, taux de rendement, parité de niveau de vie, âge,...) ?*

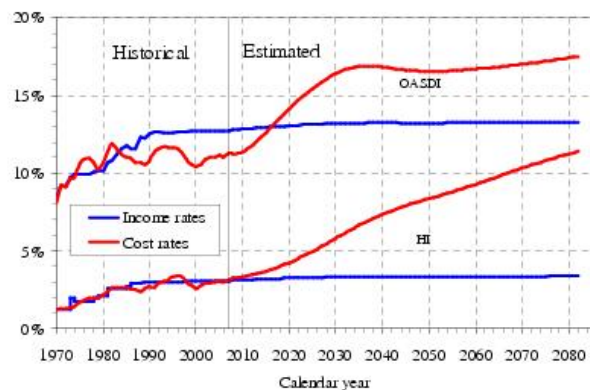
### 5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :

- *le pilotage de l'équilibre du système de retraite repose-t-il principalement sur des mécanismes d'ajustement ou de régulation automatique de certains paramètres ? si oui, quels sont les principes de ces mécanismes ? sont-ils purement automatiques ou admettent-ils certaines marges de manœuvre ?*
- *dans le cas contraire, comment a lieu le pilotage ? les modifications de paramètres (ou des réformes de plus grande ampleur) sont-ils effectués sans calendrier prédéfinis, ou reposent-ils sur un examen à intervalles réguliers de l'équilibre du système ?*
- *quels paramètres sont des cibles, quels paramètres sont ajustés ? y-a-t-il un certain nombre de règles définies à l'avance ? sur quel levier agit-on en priorité : âge, durée de cotisation, niveau des pensions, ressources du système (prestations définies ou cotisations définies) ?*
- *quels sont les indicateurs suivis (cf. objectifs poursuivis) ? à titre d'exemple, si les indicateurs suivis concernent le niveau des pensions : privilégie-t-on un indicateur de type taux de remplacement (et si oui, comment est-il défini : par rapport au dernier salaire, à l'ensemble des salaires ?) ? ou de type pension moyenne ? ou d'indexation des pensions ? ou encore de rendement par rapport aux cotisations versées ?*

En termes de pilotage financier, l'objectif est de s'assurer que le système reste excédentaire : le régime de retraite fonctionne en effet selon un principe d'autosuffisance, les excédents étant 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 de lui verser des intérêts au même titre que pour des bons du Trésor.

A titre indicatif, en 2005, le système était excédentaire à hauteur de 78 milliards de dollars. Les diverses estimations prédisent un recours nécessaire aux réserves à partir de 2017 et un déficit à partir de 2040 (2052 pour les prévisions les plus optimistes)<sup>49</sup>. Le recours aux « réserves » est en lui-même problématique, puisqu'il suppose un remboursement par l'Etat de fonds qu'il a le plus souvent déjà utilisés pour faire face à d'autres dépenses fédérales. Le débat sur l'avenir de la SSA est de fait imbriqué dans le débat sur le budget général de l'Etat.

**Income and Cost Rates**  
[Percentage of taxable payroll]



Le graphique ci contre montre les perspectives d'évolution de l'équilibre des ressources du système de retraite (courbe « OASDI », qui inclut également l'assurance pour l'invalidité), la courbe de revenus (bleue) devenant inférieure à la courbe de dépenses (rouge) à partir de 2017.

<sup>49</sup> <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/ss/050106ssfacts.pdf>

Des projections à court terme (10 ans) et long terme (75 ans) sont régulièrement réalisées, pour lesquelles un grand nombre de paramètres sont pris en compte (croissance économique, salaire, inflation, chômage, fertilité, immigration, taux de mortalité, coûts des soins médicaux...)<sup>50</sup>. La principale problématique vient de ce que la population des 65 ans et plus est appelée à doubler d'ici à 2035, tandis que celle des 20-64 ans ne croîtrait que de 11%. A l'heure actuelle, le rapport travailleurs actifs/retraités est de 3 pour 1, en 2045 il atteindrait deux pour un. Pour faire face aux dépenses de retraites il faudrait alors augmenter les cotisations de 12,4% à 16,7%. Or, depuis la réforme de 1983, il s'est produit peu de changements significatifs dans le régime de base, ce taux de cotisation étant par exemple resté fixe, à 12,4%, depuis 1990 (il était de 10,8% en 1983). Seul le recul de l'âge de départ à la retraite à taux plein a pour l'instant été utilisé comme levier de réforme.

Le débat est récurrent autour de la question de la décote des pensions des travailleurs qui liquident leurs droits avant l'âge de 66 ans. Sont ainsi en projet une éventuelle surcote pour les affiliés qui acceptent de retarder la liquidation (avec toutefois un plafond à l'âge de 70 ans), sans parler du relèvement programmé de l'âge de la retraite à taux plein (il devra être de 67 ans à partir de 2022 pour les générations 1960 et au delà, et il est fixé à 66 ans depuis 2005 à partir de la génération 1943). Cependant, il n'est pas prévu de relèvement de l'âge d'ouverture des droits (62 ans), il s'agit donc concrètement plutôt d'une perspective de réduction des pensions qu'un réel recul de l'âge de départ à la retraite, même si le choix de retarder l'ouverture des droits est évidemment avantageux.

On peut justement noter à ce propos, dans les réflexions en cours, des propositions alternatives au recours à un recul de l'âge de départ à la retraite ou à une modification du taux de cotisation : est par exemple évoquée comme levier alternatif l'instauration d'une taxe sur les émissions polluantes dépassant les quotas autorisés, taxe dont les recettes seraient directement affectées aux dépenses de la *Social Security*.

Les révisions à la hausse ou à la baisse (en théorie, une baisse est envisageable mais n'a jamais été actionnée) des pensions de retraite, ou *COLA* (*Cost of Living Adjustment*), pour les travailleurs des administrations fédérales et les bénéficiaires de la *social security* sont indexées aux fluctuations des prix (*CPI – Consumer Price Index*) et le taux de l'inflation qui en résulte. Le CPI est lui calculé par le *Bureau of Labor Statistics* du Ministère du travail (*U.S. Department of Labor*). Depuis 1962, la loi fédérale stipule que les pensions de retraite des travailleurs fédéraux doivent être ajustées systématiquement chaque année. Depuis 1973, la loi fédérale « *Social Security Benefits Increase* »<sup>51</sup> énonce le même traitement pour les prestations de la *social security*. Le rapport CPI de septembre 2008 a annoncé une augmentation de 5,8% du COLA, sa plus forte hausse depuis 1982, ce qui impliquera une augmentation moyenne des indemnités de 63 dollars par mois pour 50 millions de bénéficiaires concernés.<sup>52</sup>

Concernant les aspects plus fonctionnels du système, l'accent est mis à l'heure actuelle sur le service client : il s'agit avant tout d'améliorer la prise en charge individuelle, rapide, et efficace des bénéficiaires (aspects sur lesquels a d'ailleurs insisté le SSAB dans son dernier rapport : « Le SSAB estime que la SSA a atteint un point de rupture, à partir duquel sa capacité à répondre aux besoins et aux attentes des Américains sera mise à mal si elle continue à n'utiliser que les outils dépassés qui étaient les siens au vingtième siècle »<sup>53</sup>). Le SSAB s'inquiète en effet de l'engorgement progressif du système. A l'heure actuelle :

- 750 000 dossiers de liquidation de pension sont en attente
- L'attente moyenne pour le traitement de dossier est de 500 jours
- Le numéro vert est occupé la moitié du temps.
- Chaque mois, plus de 300 000 personnes se rendent aux bureaux de la SSA pour effectuer leurs démarches, faute de pouvoir aboutir par téléphone ou par le biais du site internet; l'attente moyenne est d'au moins une heure.

Comme indiqué dans le graphique ci-dessous, les recettes de la SSA et du *Trust Fund* se composent :

- Des cotisations patronales et salariales qui leur sont reversées
- Des intérêts versés par le Trésor public sur les réserves budgétaires du *Trust Fund*

<sup>50</sup> <http://www.ssa.gov/OACT/TRSUM/trsummary.html>

<sup>51</sup> Public Law no. 93-233.

<sup>52</sup> [www.foxbusiness.com/story/personal-finance/financial-planning/retirement/social-security-benefits-increase/](http://www.foxbusiness.com/story/personal-finance/financial-planning/retirement/social-security-benefits-increase/)

<sup>53</sup>

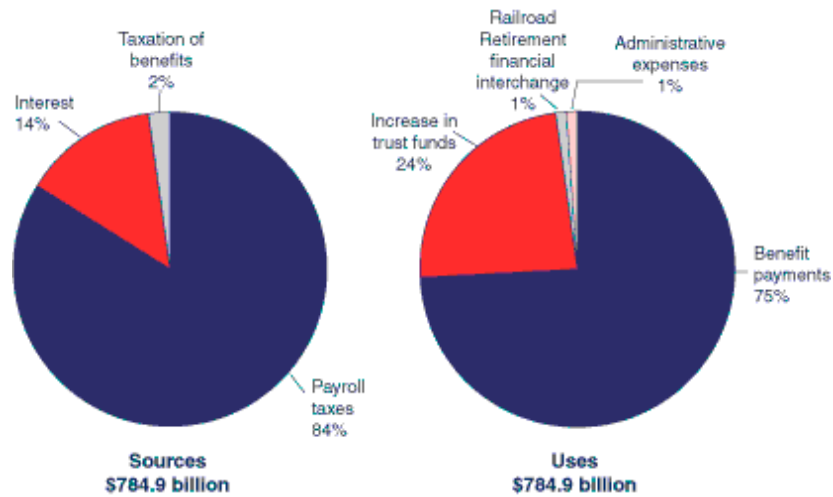
[http://www.ssab.gov/documents/Challenges\\_Facing\\_the\\_Social\\_Security\\_Administration\\_Present\\_and\\_Future\\_Report\\_to\\_the\\_President\\_Elect\\_Transition\\_Team.doc](http://www.ssab.gov/documents/Challenges_Facing_the_Social_Security_Administration_Present_and_Future_Report_to_the_President_Elect_Transition_Team.doc)

- Des taxes sur les excédents

Les dépenses recouvrent quant à elles :

- Les pensions versées aux bénéficiaires
- Les coûts liés à leur indexation sur le COLA
- Les frais de gestion administratifs de la SSA.

**Sources and uses of Social Security revenues in 2007**



SOURCES: 2008 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, Table II.B1. NOTE: Totals do not necessarily equal the sum of rounded components.