

S E D A P

A PROGRAM FOR RESEARCH ON

SOCIAL AND ECONOMIC DIMENSIONS OF AN AGING POPULATION

**Le système de retraite américain:
entre fragmentation et logique financière**

Daniel Béland

SEDAP Research Paper No. 172

For further information about SEDAP and other papers in this series, see our web site:
<http://socserv.mcmaster.ca/sedap>

Requests for further information may be addressed to:
Secretary, SEDAP Research Program
Kenneth Taylor Hall, Room 426
McMaster University
Hamilton, Ontario, Canada
L8S 4M4
FAX: 905 521 8232
e-mail: sedap@mcmaster.ca

**Le système de retraite américain:
entre fragmentation et logique financière**

Daniel Béland

SEDAP Research Paper No. 172

February 2007

The Program for Research on Social and Economic Dimensions of an Aging Population (SEDAP) is an interdisciplinary research program centred at McMaster University with co-investigators at seventeen other universities in Canada and abroad. The SEDAP Research Paper series provides a vehicle for distributing the results of studies undertaken by those associated with the program. Authors take full responsibility for all expressions of opinion. SEDAP has been supported by the Social Sciences and Humanities Research Council since 1999, under the terms of its Major Collaborative Research Initiatives Program. Additional financial or other support is provided by the Canadian Institute for Health Information, the Canadian Institute of Actuaries, Citizenship and Immigration Canada, Indian and Northern Affairs Canada, ICES: Institute for Clinical Evaluative Sciences, IZA: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (Institute for the Study of Labour), SFI: The Danish National Institute of Social Research, Social Development Canada, Statistics Canada, and participating universities in Canada (McMaster, Calgary, Carleton, Memorial, Montréal, New Brunswick, Queen's, Regina, Toronto, UBC, Victoria, Waterloo, Western, and York) and abroad (Copenhagen, New South Wales, University College London).

Le système de retraite américain: entre fragmentation et logique financière

Par

Daniel Béland

Université de Calgary

www.danielbeland.org

Résumé

Ce texte montre que, par-delà la stabilité institutionnelle du régime de base fédéral, les mutations graduelles du secteur volontaire ainsi que la montée d'un nouveau paradigme financier transforment à la fois le système de retraite américain et le débat politique concernant son avenir. Bien qu'aucune réforme significative du régime de base fédéral n'ait été adoptée depuis 1983, ce système change lentement de nature en raison du déclin des régimes d'entreprise à cotisations définies et de la multiplication des plans privés d'épargne-retraite. Inséparable d'une logique financière et individualiste, ce dernier phénomène sert en quelque sorte de modèle aux conservateurs qui souhaitent « privatiser » le régime de base fédéral. Jusqu'à présent, ces efforts ont été vains. Ce texte explique les raisons de cet échec avant de discuter les qualités et les défauts du système de retraite américain contemporain.

Mots-clés: épargne, fonds de pensions, privatisation, retraite, sécurité sociale, pensions de vieillesse, États-Unis

Classification JEL: H55, I38

Abstract

This paper shows that, beyond the institutional stability of Social Security, changes in the private sector as well as the emergence of a new financial paradigm have transformed both the U.S. pension system and the political debate about its future. Although no major reform of Social Security has been enacted since 1983, this system changes slowly because of the decline of defined-benefit schemes and the multiplication of tax-sponsored personal savings accounts in the private sector. Related to a financial and individualistic logic, this phenomenon serves as an explicit model for conservative actors seeking to privatize Social Security. So far, these efforts have failed. This text explains why before exploring the comparative strengths and the limitations of the existing U.S. pension system.

Key words: *savings, pension funds, privatization, retirement, social security, old-age pensions, United States*

JEL Classification: *H55, I38*

Introduction

Dans les débats contemporains au sujet de l'avenir des politiques sociales, les États-Unis sont généralement considérés comme l'archétype du « régime libéral » dans lequel l'État ne joue qu'un rôle « résiduel » par rapport à la protection volontaire offerte par le secteur privé.¹ Si cette idée correspond assez bien à la situation générale qui règne dans ce pays par exemple dépourvu de couverture maladie universelle, le système de retraite américain s'avère plus complexe qu'une typologie générale des régimes de protection sociale pourrait le laisser croire. Fondé sur des principes assuranciers, le régime fédéral d'assurance-vieillesse représente une sorte d'exception étatiste dans le cadre du système de protection sociale américain. Certes, les régimes volontaires et les plans d'épargne-retraite représentent un élément essentiel du système de retraite américain. Néanmoins, ces mesures volontaires reposent sur un socle assuranciel qui constitue toujours la plus importante source de revenu pour les personnes âgées américaines.

L'objectif de ce texte est de montrer que, par-delà la stabilité institutionnelle de ce régime de base, les mutations graduelles du secteur volontaire ainsi que la montée d'un nouveau paradigme financier ont transformé à la fois le système de retraite américain et le débat concernant son avenir. Bien qu'aucune réforme significative du régime de base fédéral n'ait été adoptée depuis 1983, ce système change lentement de nature en raison du déclin des régimes d'entreprise à cotisations définies et de la multiplication des plans d'épargne-retraite. Inséparable d'une logique financière et individualiste, ce dernier phénomène sert en quelque sorte de modèle aux conservateurs qui souhaitent « privatiser » le régime de base fédéral. Malgré l'absence de ce type de réforme, le système de retraite

¹ Au sujet de ces typologies, voir Esping-Andersen, 1999 et Merrien, 1997.

américain évolue au gré des mutations d'un secteur volontaire soutenu par des avantages fiscaux appréciables et encadré par un dispositif de régulation complexe mais incapable de garantir une authentique protection complémentaire à l'ensemble (voire même à la majorité) des salariés.

Le système américain²

Le système de retraite américain se caractérise par sa fragmentation, résultat d'une articulation complexe de politiques publiques et de régimes volontaires. Puisque le développement de ces régimes complémentaires se trouve stimulé par les avantages fiscaux consentis par l'État fédéral, il est impossible de parler d'une séparation stricte entre les secteurs privé et public.³ Contrairement à ce qui se produit dans d'autres pays, néanmoins, les régimes complémentaires sont entièrement facultatifs.

Au-delà de ces remarques générales concernant l'absence de séparation stricte entre les secteurs privé et public, ce système se divise formellement en quatre éléments principaux: 1) le régime fédéral d'assurance-vieillesse⁴; 2) le programme fédéral d'aide sociale pour les invalides et les personnes âgées dans le besoin; 3) les régimes d'entreprise à prestations définies (*defined benefits plans*), qui versent des pensions complémentaires à moins de 40% des salariés américains; 4) enfin, l'épargne-retraite individuelle, qu'elle soit

² Cette section reprend en partie et actualise une analyse formulée dans Béland, 1999.

³ Au sujet de ces avantages fiscaux, voir Hacker, 2002 et Howard, 1997.

⁴ Il existe aux États-Unis un certain nombre de régimes spéciaux, qui couvrent entre autres une partie des fonctionnaires à l'emploi des États fédérés. Cependant, ces régimes n'intègrent qu'une faible proportion de la population active.

encadrée ou non par l'entreprise. Pour faciliter la présentation de ce système fragmenté, la section suivante décrit les politiques publiques de retraite avant d'aborder les prestations offertes par le secteur volontaire.

Le régime de base et le programme fédéral d'aide sociale

S'inscrivant dans un modèle assuranciel de type bismarckien, le régime fédéral d'assurance-vieillesse est le produit de la centralisation du système américain de protection sociale amorcée durant le *New Deal* (1933-1939)⁵. Face à l'impact socio-économique dévastateur de la Grande Dépression, en effet, l'État fédéral augmenta graduellement ses capacités d'intervention en matière de régulation économique et de politiques sociales (Amenta, 1998). Dans le domaine des retraites, l'insuffisance désormais patente de la prévoyance libérale et des mesures d'assistance en place dans les États fédérés poussèrent les élus fédéraux à intervenir⁶. De plus, l'émergence du Mouvement Townsend contribua à placer la question des retraites au centre de l'agenda politique fédéral dès l'année 1934. Regroupant des centaines de milliers de personnes âgées, ce mouvement social (animé par

⁵ Pour une histoire politique de ce régime, voir Béland, 2001a.

⁶ Dans une étude réalisée au début des années 1930, Latimer estime qu'environ 14 % de la population active participe aux quelques 400 régimes d'entreprise alors en place aux États-Unis. À ce moment, seulement 140 000 des 6 millions et demi d'Américains âgés de plus de 65 ans reçoivent une pension d'entreprise (Latimer, 1932 : 55 et 893). Quant aux pensions d'assistance, elles sont offertes par un nombre grandissant d'États fédérés, qui éprouvent cependant d'énormes difficultés budgétaires dans le contexte de la Grande Dépression. Dans ce cadre, l'État fédéral est appelé à la rescousse (Leotta, 1975).

le coloré médecin californien Francis E. Townsend) proposait l'instauration d'une généreuse pension de vieillesse fédérale destinée à relancer la consommation. Inséparable d'un « keynésianisme gris » pour le moins simpliste d'un strict point de vue économique, ce plan était alors considéré comme totalement irréaliste aux yeux du mouvement ouvrier, des milieux d'affaires et de la vaste majorité des élus fédéraux (Amenta, 2006; Holtzman, 1963). La popularité relative de ce plan auprès de l'électorat incita toutefois le président Roosevelt à inclure un régime de retraite fédéral dans son projet de loi sur la sécurité économique (*Economic Security Bill*)⁷, mesure soumise à l'attention du Congrès en janvier 1935. En août de la même année, le régime fédéral d'assurance-vieillesse fut enfin ratifié en compagnie de diverses mesures d'assistance ainsi que d'un système décentralisé d'assurance-chômage (Béland, 2001a). Officiellement autonome par rapport au budget de l'État fédéral, la caisse d'assurance-vieillesse fut alors placée sous le contrôle de l'administration fédérale⁸. Financé également par les salariés et les employeurs, le régime fédéral ne couvrait à l'origine qu'environ 50% de la population active. Au début des années 1950, le Congrès vote l'intégration de nouvelles catégories professionnelles à ce régime

⁷ Puisque les premières prestations du régime d'assurance-vieillesse n'étaient prévues qu'en 1942, il serait cependant ridicule de considérer celui-ci comme un instrument de relance économique, ce qui le distingue du fameux Plan Townsend. En 1939, une réforme permit toutefois le versement des premières prestations d'assurance-vieillesse dès l'année suivante.

⁸ Aux États-Unis, il n'y a donc aucune place pour le paritarisme; les syndicats comme les organisations patronales font office de groupes d'intérêt parmi d'autres. À ce sujet, voir Béland, 2001b.

tout en augmentant des prestations qui avaient perdu de leur valeur relative durant la décennie précédente. L'expansion graduelle du régime s'est ensuite poursuivie pendant plus de vingt ans avant de s'achever de façon spectaculaire au début des années 1970 (Ball, 2003; Derthick, 1979). À cette époque, le Congrès augmenta considérablement la valeur réelle des prestations tout en approuvant l'instauration d'un système d'indexation automatique. Inséparable de la féroce compétition électorale entre le président républicain Richard Nixon et le Congrès à majorité démocrate, cette réforme améliora considérablement la protection offerte pour transformer le régime de base fédéral en un dispositif moderne de maintien du revenu (Myles, 1988).

Avec un taux cumulé de 10,6% du salaire plafonné (87 000 dollars par année en 2003), les cotisations fédérales d'assurance-vieillesse s'avèrent inférieures à celles en vigueur dans d'autres sociétés industrialisées disposant de régimes bismarckiens.⁹ Néanmoins, les prestations du régime fédéral américain sont en général moins généreuses que celles offertes dans ces sociétés. Ainsi, le taux de remplacement moyen de ce régime s'avère inférieur à 40%. Cette réalité ne devrait toutefois pas masquer la progressivité relative des prestations fédérales, le taux de remplacement pour les salariés les moins nantis dépassant les 50% (contre moins de 25% pour les salariés les plus riches). Compte tenu du fait qu'environ deux tiers des retraités américains tirent plus de la moitié de leurs revenus des prestations fédérales d'assurance-vieillesse, le rôle socio-économique de ce programme

⁹ Au 10,6% déjà mentionné s'ajoute cependant des cotisations d'assurance invalidité et d'assurance-hospitalisation pour les personnes âgées (*Medicare*), qui totalisent respectivement 1,8 et 2,9% du salaire plafonné. Il est également à noter que les travailleurs indépendants paient la totalité des contributions sociales, soit le double des salariés.

apparaît comme essentiel. Foncièrement distributif, ce régime jouit toutefois d'un soutien populaire supérieur à celui accordé aux programmes d'aide sociale. À l'origine de l'idée de « droits acquis » (*earned rights*) véhiculée par l'administration et la classe politique fédérales, la nature contributive de ce régime explique en partie son indéniable popularité. Le fait qu'il verse actuellement des prestations à la vaste majorité des retraités américains rend également compte de cette popularité (Cook, Barabas et Page, 2002)¹⁰.

Programme d'aide sociale destiné aux invalides et aux personnes âgées de 65 ans et plus qui ne répondent pas aux conditions d'ouverture des droits du régime de base (ou dont les prestations assuranciennes sont très réduites), le « revenu garanti supplémentaire » (*SSI: Supplemental Security Income*) offre depuis 1974 des prestations fédérales généralement inférieures au seuil officiel de pauvreté. Avant cette date, un système décentralisé d'aide sociale subventionné par l'État fédéral était porteur d'inégalités régionales significatives dans la protection offerte. Seul grand programme d'aide sociale entièrement fédéral, le « revenu garanti supplémentaire » comporte un test de ressource (*means test*). En fait, il n'offre qu'un « minimum social » inférieur à la protection généralement offerte par le régime de base¹¹.

¹⁰ En décembre 2002, 32 347 974 retraités recevaient des prestations d'assurance-vieillesse. À cela s'ajoute des prestations versées à 7 221 268 d'invalides ainsi qu'à 6 875 054 de veufs et de veuves.

¹¹ En 2001, le montant de la pension de retraite d'une personne vivant seule et ne recevant aucun revenu supplémentaire était fixé à 531 dollars par mois. Le montant pour un couple (avec deux partenaires admissibles aux prestations) était quant à lui de 796 dollars par mois. En décembre 2000, la distribution des bénéficiaires était la suivante: 2 010 880

Le déclin des régimes d'entreprise et la montée de l'épargne individuelle

Derrière les sommes imposantes (plus de trois trillions de dollars) investies sur les marchés financiers par les « fonds de pension » américains (Montagne, 2006) se profile un réseau complexe de régimes d'entreprise et de plans d'épargne volontaires, réseau qui est tout sauf en mesure de offrir une protection complémentaire adéquate à la majorité des retraités américains, présents et futurs (apRoberts, 2000). Soumis à une régulation perfectible et ne couvrant qu'une fraction de la population active, ce réseau se trouve même ébranlé par une crise durable (Ferguson et Blackwell, 1995). Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, pourtant, l'essor exceptionnel des régimes d'entreprise avait tout pour susciter l'espoir des syndicats et de la population américaine dans son ensemble¹². Stimulée par les revendications syndicales et les avantages fiscaux consentis par les pouvoirs publics, leur expansion était une source d'optimisme économique: entre 1940 et 1975 en effet, le taux de participation aux régimes d'entreprise a fait plus que doubler, pour atteindre 39% des salariés du secteur privé.

En dépit de cette expansion remarquable, l'existence d'irrégularités administratives et la cessation de nombreux régimes due aux faillites d'entreprise privèrent de nombreuses personnes de pension complémentaire. Pour remédier à cette situation, le Congrès adopta en 1974 l'*Employee Retirement Income Security Act (ERISA)*. Le but principal de cette loi

étaient des personnes âgées de 65 ans et plus, 3 744 022 des invalides âgés de 18 à 64 ans et 846 784 des invalides âgés de moins de 18 ans: Social Security Administration, 2001: 22-23.

¹² Signalons également l'existence d'un nombre restreint de régimes de branche qui transcendent exceptionnellement le cadre de l'entreprise.

fédérale était de mieux protéger les salariés grâce à une régulation plus efficace des régimes volontaires (Sass, 1997: 178-226). Toutefois, cette loi n'a rien fait pour généraliser les pensions complémentaires¹³. Depuis les années 1970, on a d'ailleurs observé un plafonnement puis un déclin du taux de participation des salariés du secteur privé: en raison d'une restructuration profonde du pacte salarial américain, les généreux régimes complémentaires instaurés dans l'après-guerre semblent de moins en moins trouver grâce auprès des employeurs. En 1993, par exemple, seulement 26% des salariés du secteur privé étaient d'ailleurs intégrés aux régimes d'entreprise subsistants (apRoberts, 1997). Face à ce déclin des régimes complémentaires traditionnels, l'épargne individuelle, qu'elle soit encadrée ou non par l'entreprise, peut apparaître au premier regard comme une solution alternative adéquate¹⁴.

Au-delà de la logique financière qui les caractérise, des différences profondes existent toutefois entre l'épargne individuelle et les régimes d'entreprise traditionnels. La plus importante concerne la nature des prestations offertes¹⁵. Dans le cas de la plupart des régimes d'entreprise instaurés durant l'après-guerre, le niveau des prestations se trouve garanti par l'employeur (*defined benefits plans*). Malgré le recours à la capitalisation et à l'investissement des contributions sur les marchés financiers, ces régimes garantissent des prestations analogues aux pensions versées par un régime d'assurance sociale: chaque mois

¹³ Par exemple, cette loi ne fait rien pour inciter les petites et moyennes entreprises, dont les employés sont généralement mal protégés, à établir des régimes d'entreprise.

¹⁴ Au sujet de l'histoire des pensions complémentaires aux États-Unis, voir Hacker, 2002 and Sass, 1997.

¹⁵ Pour un exposé détaillé, voir McGill et al. 1996: 201-306.

et jusqu'à la fin de ses jours, le retraité aura droit à une pension dont le montant variera en fonction du salaire moyen et du nombre d'années de cotisation. En marge de ce modèle de moins en moins prisé par les entreprises américaines, les plans d'épargne-retraite à cotisations définies (*defined contributions plans*) jouent un rôle grandissant (Mitchell et Schieber, 1998). Contrairement aux régimes d'entreprise traditionnels, ces plans d'épargne ne garantissent aucunement le revenu complémentaire dont disposera le futur retraité. Dans ce cadre, seul se trouve déterminé à l'avance le montant des cotisations dirigées vers le compte d'épargne-retraite lui appartenant, les sommes disponibles au moment de la retraite étant déterminées par le niveau total des contribution mais, également, par le taux de rendement des investissements réalisés. Les risques financiers sont donc transférés de l'entreprise vers le salarié, la première refusant tout simplement de s'engager à lui garantir une pension complémentaire d'une valeur prédéterminée¹⁶.

Quant aux individus qui ne participent pas à des régimes volontaires ou à des plans d'épargne médiatisés par l'entreprise, ils peuvent s'en remettre à des comptes individuels établis sans le concours des employeurs (*IRAs: Individual Retirement Accounts*). Créés en 1974 dans le cadre de l'*ERISA* pour améliorer le sort des salariés qui ne participent à aucun régime d'entreprise, ces comptes sont depuis plus de vingt ans ouverts à tous les Américains désireux d'épargner en prévision de leur retraite. Dans ce contexte, ils

¹⁶ Notons que les comptes individuels d'épargne-retraite ne remplacent pas nécessairement les régimes d'entreprise traditionnels. En fait, beaucoup d'entre eux ne font simplement que les compléter sur une base volontaire. Toutefois, l'épargne-retraite encadrée par l'entreprise constituerait actuellement l'unique protection complémentaire d'environ 15% de la population active, proportion qui augmente chaque année.

représentent aujourd'hui une source grandissante d'épargne-retraite dont le développement se trouve encouragé par de généreux avantages fiscaux (Howard, 1997)¹⁷. Comme on le montrera, cette prolifération de l'épargne individuelle n'est pas sans affecter le débat contemporain sur l'avenir du régime de base fédéral.

L'avenir des retraites en question

Aux États-Unis, le débat sur l'avenir des retraites concerne principalement le régime de base fédéral qui, malgré l'accumulation d'imposants surplus depuis le milieu des années 1980, a fait l'objet d'une campagne néo-libérale visant à le transformer en système d'épargne individuelle obligatoire médiatisée par l'État fédéral. Et si la question du déclin des régimes d'entreprise traditionnels est périodiquement discutée dans les médias, aucune mesure drastique n'a été prise pour contrer ce phénomène. En ce qui concerne les avantages fiscaux consentis pour favoriser l'essor de l'épargne individuelle, ces mesures relativement discrètes sont rarement au centre des débats politiques américains. Néanmoins, des réformes fiscales comme le *Taxpayer Relief Act* de 1997 ont favorisé la multiplication d'avantages fiscaux qui favorisent généralement les mieux nantis (Hacker, 2002). Quant au modeste « revenu garanti supplémentaire » (dont les prestations sont indexées en fonction de l'inflation), il n'a fait l'objet d'aucune réforme d'envergure depuis son avènement au milieu des années 1970. Dans ce cadre, le débat actuel sur la réforme des retraites concerne

¹⁷ En 1996, les sommes investies dans les *IRAs* représentaient déjà près de 18% du PNB américain: Hacker, 2002: 167. La multiplication de ces comptes d'épargne devrait s'accélérer à l'avenir à la suite de la libéralisation graduelle des conditions fiscales de participation au cours des années 1990.

essentiellement le régime de base fédéral. C'est donc vers ce débat qu'il convient de se tourner.

Une première vague de réformes

À la fin des années 1970 et au début des années 1980, les États-Unis furent l'un des tout premiers pays industrialisés à altérer ses politiques de retraite dans le sens d'une réduction des droits sociaux, phénomène inséparable d'une « crise fiscale » doublée de craintes démographiques grandissantes quant à l'avenir des retraites par répartition. Paradoxalement, l'idée de réformer le régime de base fédéral s'imposa quelques années seulement après l'instauration en 1974 du système d'indexation automatique mentionné précédemment. L'augmentation rapide du taux d'inflation après la crise pétrolière de 1973 contribua en effet à placer le régime de base fédéral dans une situation budgétaire de plus en plus difficile. Pour répondre à ces problèmes budgétaires, le Congrès vota dès 1977 certains ajustements tels l'altération d'une formule d'indexation jugée excessivement généreuse et la hausse accélérée des cotisations sociales (Robertson, 1978). À peine cinq ans plus tard, les difficultés budgétaires persistantes de la caisse du régime de base fédéral incitèrent toutefois le président Ronald Reagan à envisager une nouvelle législation sur les retraites. Après l'échec de certaines tentatives de réformes envisagées par son équipe, ce dernier créa une Commission nationale sur la réforme de la Sécurité sociale (*National Commission on Social Security Reform*). Pour ne point choquer un électorat généralement attaché à ce programme, cette Commission ne recommanda pas l'abolition ou la réforme en profondeur du régime de base. Au contraire, elle ne proposa que des ajustements relativement modestes, notamment une nouvelle révision de la formule d'indexation et

l'imposition des prestations versées aux plus nantis. L'objectif de cette réforme était donc clair: éliminer les problèmes budgétaires immédiats qui menaçaient alors l'intégrité du régime fédéral sans remettre en cause ses caractéristiques essentielles. Dès mars 1983, le Congrès adopta une réforme qui, outre les modifications suggérées par la commission, prévoit une hausse de l'âge de la retraite, qui passera graduellement de 65 à 67 ans entre 2000 et 2022 (Light, 1995). Envisagée pour réduire les possibles problèmes budgétaires liés au vieillissement démographique, cette dernière mesure commence aujourd'hui seulement à exercer un impact concret sur la vie des salariés américains¹⁸

Deux décennies après son lancement, la réforme de 1983 apparaît donc comme une « réussite », du moins sur le strict plan budgétaire. En raison des ajustements adoptés et de la croissance rapide de l'économie américaine durant la seconde moitié des années 1990, la situation budgétaire du régime de base fédéral s'est graduellement améliorée avec l'accumulation d'un fonds de réserve (beaucoup plus imposant que ne le prévoyaient les instigateurs de la réforme de 1983) atteignant déjà la somme remarquable de 1,9 trillion de dollars à la fin de l'année 2005 (Board of Trustees, 2006). L'existence d'un tel fonds de réserve devrait permettre de neutraliser au moins temporairement les effets budgétaires possibles du vieillissement démographique anticipé (Béland, 1999). Comme la situation démographique américaine s'avère relativement favorable et qu'aucun déficit de la caisse d'assurance-vieillesse n'est prévu au cours des trois décennies à venir, il convient donc de

¹⁸ Le délai dans la mise en œuvre et le caractère graduel de cet ajustement s'expliquent, entre autres, par la volonté de la classe politique de réduire le mécontentement soulevé par cette réduction déguisée des prestations. Si l'on en juge par la faible opposition alors rencontrée par le législateur, ce calcul politique s'est avéré exact (Light, 1995).

prendre en considération des facteurs politiques et idéologiques pour rendre compte de l'inscription à l'agenda de la réforme du régime de base fédéral depuis le milieu des années 1990. Comme il sera montré, le débat sur l'avenir de ce régime s'avère inséparable d'un paradigme financier analogue à celui popularisé par la Banque mondiale depuis 1994.

Le débat sur le passage à l'épargne obligatoire

Au cours des prochaines décennies, l'effet combiné de la baisse de la fécondité et de la hausse de l'espérance de vie provoquera une augmentation significative du nombre et de la proportion de personnes âgées aux États-Unis (Béland, 1999). À l'image des deux principaux facteurs qui permettent de l'expliquer, une telle augmentation est cependant tout sauf un phénomène récent. Entre 1900 et 1994 par exemple, la population américaine a triplé alors que le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus a été multiplié par 11, passant de 3,1 à 33,2 millions. Replacé dans son contexte historique général, le vieillissement démographique qui devrait se poursuivre au cours des décennies à venir n'a donc pas le caractère dramatique qu'on lui prête parfois, même si le départ à la retraite anticipé des enfants du « Baby Boom » de l'après-guerre devrait accélérer cette tendance. Plus important encore, la situation démographique américaine se compare assez favorablement à celle de nombreux autres pays industrialisés¹⁹.

¹⁹ On estime par exemple que 19,2% de la population américaine sera âgée de 65 et plus en l'an 2025. La même année, en France, cette proportion devrait atteindre 25,7%. Même en 2025, les États-Unis demeureront ainsi une nation relativement « jeune » (US Bureau of the Census, 1996).

Néanmoins, il faudrait se garder de sous-estimer l'ampleur des transformations démographiques à venir et leur impact potentiel sur le régime de base fédéral. En 2030 en effet, il devrait y avoir environ 58 millions de personnes âgées de 65 ans et plus aux États-Unis, ce qui représenterait alors plus de 20% de la population totale. Bien qu'une augmentation du taux d'immigration puisse altérer légèrement ce scénario, le vieillissement démographique devrait exercer une certaine pression sur le régime de base fédéral. Compte tenu de la taille significative du fonds de réserve mentionné précédemment, l'impact du départ à la retraite prochain des enfants du « Baby Boom » ne devrait toutefois se faire sentir que tardivement. D'après un récent rapport de l'administration fédérale, les surplus accumulés devraient maintenir à flot la caisse fédérale d'assurance-vieillesse jusqu'à l'année 2042 (Board of Trustees, 2006). Bien qu'une détérioration durable de l'économie américaine puisse infléchir ces prévisions, il n'en demeure pas moins que, à court et à moyen terme, aucune « crise fiscale » du régime de base fédéral n'est à prévoir. Qui plus est, l'augmentation du taux de cotisation nécessaire pour éliminer le déficit anticipé de la caisse fédérale serait inférieure à deux points. Dans ce contexte, ce taux se maintiendrait sous la barre des 13%, ce qui ferait même aujourd'hui l'envie de nombreux pays européens comme l'Allemagne, la France ou la Suède!

Pourtant, les craintes démographiques concernant l'avenir du régime de base paraissent omniprésentes aux États-Unis (Cook, Barabas et Page, 2002). Pour comprendre ce phénomène, il faut prendre en considération la campagne idéologique lancée durant les années 1990 pour saper la légitimité du régime fédéral et favoriser sa réforme dans le sens d'un paradigme financier soutenant la création d'un système d'épargne individuelle

obligatoire encadré par l'État fédéral²⁰. Orienté par l'idée de sécurité-propriété (Hatzfeld, 1971), ce paradigme financier proche du modèle défendu par la Banque mondiale dans son célèbre rapport *Adverting the Old Age Crisis* apparaît comme une reprise de l'« individualisme possessif » libéral²¹. Pour garantir sa sécurité future, le salarié devrait se transformer en investisseur, dans l'espoir de devenir rentier au moment de sa retraite. Conséquemment un plan d'épargne à cotisations définies (semblable aux mesures établies dans le secteur privé) devrait remplacer (en tout ou en partie) le régime de base fédéral. Soutenu par la droite conservatrice, ce paradigme financier est inséparable de l'idée de « privatisation ». Aux États-Unis, ce terme désigne généralement le passage total ou partiel à l'épargne obligatoire. Mais puisque l'État prélèverait toujours les contributions obligatoires, l'idée de « privatisation » s'avère pour le moins trompeuse. Dans un pays où la confiance des citoyens envers l'État fédéral a considérablement diminué depuis les années 1970 (Cook, Barabas et Page, 2002), cette référence implicite au secteur privé (présenté comme nettement plus efficace que la bureaucratie étatique) représente toutefois une arme rhétorique supplémentaire aux mains des adversaires de la répartition (Baker et Weisbrot, 1999).

Parmi les facteurs qui ont favorisé l'inscription à l'agenda de la « privatisation » du régime de base durant les années 1990, les performances exceptionnelles des marchés

²⁰ En fait, la « stratégie léniniste » de la droite visant à réduire graduellement le soutien politique envers le régime de base afin d'ouvrir la voie à sa « privatisation » a été esquissée au lendemain de la réforme de 1983: Butler et Germanis, 1984; Teles, 1998.

²¹ La notion d'« individualisme possessif » est empruntée à C. B. Macpherson (1971). Au sujet du rapport de la Banque mondiale, voir Merrien, 2001.

boursiers sont probablement le plus significatif. Face au rendement généralement élevé des plans d'épargne-retraite et des « fonds de pension », les adversaires de la répartition pouvaient faire miroiter des gains financiers énormes aux salariés américains. Et comme les plans d'épargne s'étaient multipliés depuis les années 1980, il semblait plus facile de convaincre une population de mieux en mieux informée au sujet des mécanismes financiers au cœur de l'idée de « privatisation ». Tout en promettant aux salariés une retraite dorée rendue plus généreuse par la spéculation boursière, les adversaires de la répartition s'efforçaient de décrire le régime de base fédéral comme un système allant à l'encontre de l'« équité intergénérationnelle ». Au lieu de forcer les générations futures à financer sa retraite, l'individu devrait épargner dès aujourd'hui et profiter de la manne offerte par la spéculation boursière.²² Rejetant la redistribution, les partisans de l'épargne obligatoire dramatisent la « crise fiscale » anticipée du régime de base tout en invoquant une logique foncièrement individualiste. Selon cette logique, l'argent des cotisations se trouverait acheminée vers un compte d'épargne à l'origine de droits de propriété véritables distincts des droits sociaux garantis par une puissance publique envers laquelle nul ne devrait avoir totalement confiance, surtout face à un vieillissement démographique présenté comme un

²² D'après les partisans de l'épargne obligatoire, l'investissement direct des cotisations individuelles sur les marchés boursiers lui rapporterait en effet bien davantage que l'actuel régime fédéral. Ils prédisent en fait aux cotisants des rentes quatre ou cinq fois supérieures aux actuelles pensions du régime de base fédéral. Au lieu d'avoir droit à une pension annuelle de 24 000 dollars, en vertu du régime actuel, un retraité qui aurait gagné en moyenne 36 000 dollars par année recevrait par exemple jusqu'à 124 000 dollars dans le cadre d'un plan d'épargne: Ferrara et Tanner, 1998 : 7.

puissant « choc » qui conduira inévitablement à la « faillite » du régime par répartition. Véhiculé par des organisations de droite comme le *CATO Institute* et l'*Heritage Foundation*, ce discours en faveur du passage à l'épargne obligatoire mêle donc optimisme financier et pessimisme démographique teinté de méfiance envers l'État fédéral (Quadagno, 1999).

Face à ce discours alarmiste des défenseurs du paradigme financier, la confiance envers le régime de base tend à diminuer mais ce dernier demeure remarquablement populaire (Cook, Barabas et Page, 2002). Et malgré la domination du paradigme financier durant la seconde moitié des années 1990, plusieurs spécialistes des retraites ont critiqué les différents projets de « privatisation » formulés par la droite²³. Selon eux, ces projets risquent de détruire la répartition tout en augmentant les risques économiques auxquels s'exposeraient les futurs retraités. En raison des fluctuations souvent imprévisibles des marchés boursiers, le taux de remplacement pourrait varier de façon abrupte, ce qui serait néfaste au maintien d'une authentique sécurité économique. Les coûts élevés de gestion des systèmes d'épargne individuelles ainsi que le problème de la (longue) transition entre la répartition et l'épargne obligatoire sont d'autres questions fondamentales soulevées par les adversaires de la « privatisation » (par exemple: Aaron et Reischauer, 1998; Baker et Weisbrot, 1999; Ball, 1998).

Malgré ces contre arguments, certains membres du Congrès ont soutenu (ou même élaboré) les projets de réforme s'inscrivant explicitement dans la logique financière dominante (Derthick, 2001). Pourtant, aucune mesure significative n'a été votée durant le deuxième mandat du président Clinton. Pour expliquer cette absence de résultats législatifs,

²³ Pour une présentation détaillée de ces projets, voir Derthick, 2001.

il convient d'évoquer la séparation des pouvoirs entre la Présidence et le Congrès, une réalité institutionnelle qui exacerbe les risques électoraux inséparables de la réforme des régimes d'assurance sociale arrivés à « maturité » (Weaver, 2005). Comme le souligne Paul Pierson, en effet, les régimes assuranciers créés ou élargis durant l'après-guerre intègrent aujourd'hui la vaste majorité de la population active. Cette participation étendue permet la formation de groupes de bénéficiaires (par exemple le fameux « lobby gris ») qui militent pour le maintien du statu quo institutionnel. L'existence même de ces groupes en apparence puissants fait naître des risques électoraux considérables pour la classe politique, qui hésite à soutenir des réformes potentiellement impopulaires auprès des bénéficiaires et des groupes de pression qui défendent leurs intérêts (Pierson 1996). Dans le cadre du système politique américain, le Président peut, lorsque les circonstances le permettent, profiter de cette situation politique tendue pour attaquer les membres du Congrès qui s'en prendraient au régime de base dans le but d'augmenter son capital politique. Habile tacticien, William Clinton a poursuivi cette stratégie à la fin de sa présidence en accusant les Républicains alors majoritaire au Congrès de vouloir « détruire la Sécurité Sociale ». Disposant d'un droit de veto face au Congrès, le Président avait beau jeu de se présenter comme le défenseur attitré du toujours populaire régime de base pour faire oublier l'affaire Lewinsky et forger un « héritage politique » (*political legacy*) digne de ce nom²⁴. Sous prétexte de vouloir « sauver la Sécurité sociale », le président démocrate est d'ailleurs parvenu à

²⁴ Dans ses discours, le Président a d'ailleurs mentionné le thème de la réforme des retraites à 225 reprises en 1998 et à pas moins de 230 reprises en 1999. À titre de comparaison, il n'avait fait référence à cette question qu'à 48 reprises en 1997: Cook, Barabas et Page, 2002: 241.

contrer l'avènement des baisses d'impôt massives envisagées par le Congrès dès l'apparition des surplus budgétaires fédéraux. Reprenant à son compte le modèle financier tout en rejetant la « privatisation », il a également proposé l'investissement des surplus de la caisse d'assurance-vieillesse sur les marchés financiers et la création de nouveaux comptes d'épargne fédéraux, qui compléteraient le régime de base au lieu de le remplacer (Clinton, 1999). Cette proposition n'a jamais été adoptée par le Congrès à majorité républicaine.

Durant la campagne présidentielle de 2000, le candidat républicain George W. Bush soutint ouvertement la « privatisation partielle » du régime de base fédéral en promettant de permettre aux individus qui le souhaiteraient de détourner une partie de leurs cotisations sociales vers un compte individuel d'épargne-retraite. Sa position à ce sujet démontre l'influence qu'exerce alors le paradigme financier aux États-Unis, et ce malgré l'opposition féroce de son adversaire démocrate Al Gore et de l'existence de risques politiques mentionnée précédemment. Après sa victoire électorale contestée de novembre 2000, le président Bush mit sur pied une commission chargée d'envisager une réforme du régime de base favorable à l'expansion de la logique financière contemporaine. Les recommandations de cette commission vont dans le sens du paradigme financier et de l'idée de privatisation des retraites. Tiré du rapport de cette commission, le long passage suivant illustre la logique financière à l'œuvre aux États-Unis:

Personal accounts improve retirement security by facilitating wealth creation and providing participants with assets that they own and that can be inherited, rather than providing only claims to benefits that remain subject to political negotiation. By allowing investment choice, individuals would be free to pursue higher expected rates of return on their Social

Security contributions. (...) Partial advance funding of Social Security should be a goal of any effort to strengthen the system. Advance funding within Social Security can best be accomplished through personal accounts rather than direct government investment. Personal accounts offer numerous economic benefits, including a likely increase in national saving, as well as an improvement in incentives for labor force participation.

(President's Commission, 2001: 9)

Inspiré par le paradigme financier, le rapport rejette donc l'ancienne proposition du président Clinton au sujet de l'investissement financier des surplus de la caisse fédérale d'assurance-vieillesse.

Malheureusement pour les tenants du paradigme financier contemporain, les attaques terroristes du 11 septembre 2001 reléguèrent pour un temps la question de la réforme des retraites à l'arrière-plan de l'agenda politique fédéral. Vers la fin de la campagne présidentielle de 2004, George W. Bush remplaça toutefois la question de la « privatisation » du régime de base fédéral au centre du débat politique américain. Accusant le candidat démocrate à la présidence démocrate John Kerry de n'avoir aucun plan pour « sauver » le régime de base fédéral, Bush affirmait que des mesures rapides s'imposent pour adapter ce programme et l'aider à affronter un imminent « choc » démographique. Selon lui, il conviendrait de laisser aux jeunes travailleurs le choix de détourner leurs cotisations fédérales vers des comptes d'épargne individuels: « *I believe that younger workers ought to be allowed to take some of their own money and put it in a personal savings account, because I understand that they need to get better rates of return than the rates of return being given in the current Social Security trust.* » (Commission on Presidential Debates, 2004) Une fois acquise sa réélection, le président républicain lança

une campagne fort médiatisée en faveur de la « privatisation » du régime de base fédéral. Durant la première moitié de 2005, le président sillonna le pays pour convaincre ses concitoyens de soutenir ses efforts pour transformer ce régime. Malheureusement pour le président, cette campagne fut un échec politique et médiatique lamentable et le Congrès refusa de prendre des mesures concrètes pour transformer le régime de base (Weisman, 2005). La popularité indéniable de ce régime, les attaques démocrates et l'impopolarité croissante du président Bush liée à la situation iraquienne permettent d'expliquer cette défaite cuisante. Une telle défaite souligne également la puissance des obstacles institutionnels (par exemple, la séparation des pouvoirs entre la Présidence et le Congrès) qui se dressent devant ceux qui souhaitent abolir ou transformer le régime fédéral d'assurance-vieillesse. La récente victoire démocrate aux élections législatives de novembre 2006 complique encore davantage la tâche du président et des autres partisans de la « privatisation » du régime de base fédéral.

Grandeur et misère du système américain

À ce stade de la discussion, il convient d'évaluer brièvement les aspects positifs et négatifs du système de retraite américain, qui se caractérise par sa fragmentation et son haut degré de complexité inséparable de la multiplication des régimes volontaires.

En raison de l'étendue de la population couverte, le régime de base fédéral est considéré aux États-Unis comme un moyen efficace de combattre et, plus encore, de prévenir la pauvreté affectant les personnes âgées (Achenbaum, 1986). Traditionnellement ces dernières étaient particulièrement vulnérables sur le plan socio-économique. Depuis les réformes adoptées sous la présidence Nixon cependant, la proportion de la population âgée

vivant sous le seuil officiel de pauvreté diminue progressivement. En 1967 par exemple, plus des 29 % des Américains âgés de 65 ans et plus vivaient sous le seuil de pauvreté. Deux décennies plus tard, ces individus ne représentaient plus que 10,5 % de la population âgée²⁵. Bien que d'autres facteurs socio-économiques ont contribué à cette amélioration significative de la situation économique des retraités, le rôle joué par le régime d'assurance-vieillesse en cette matière semble indéniable. Beaucoup plus populaire que les programmes d'aide sociale, ce régime permet de combattre la pauvreté tout en se gagnant l'appui de la vaste majorité de la population (Skocpol, 1990). De plus, le niveau relativement bas des contributions d'assurance-vieillesse apparaît comme un avantage économique certain. Et, tel que souligné précédemment, ce régime fédéral se trouve dans une excellente position pour relever le défi démographique à venir sans qu'une augmentation majeure des contributions obligatoires ne se révèle nécessaire. Malgré les craintes démographiques qui s'expriment dans les médias et le discours politique, le régime de base devrait d'ailleurs bénéficier d'une situation démographique relativement favorable et, plus importante encore, de l'accumulation d'un imposant fonds de réserve. Même si les réformes adoptées en 1977 et 1983, notamment l'augmentation de l'âge de la retraite, ne sont pas étrangers à cette situation favorable, il faut toutefois reconnaître que le déclin graduel du taux de remplacement provoqué par ces réformes pourrait avoir des conséquences négatives sur le niveau de vie des retraités. Quant à l'augmentation de l'âge de la retraite elle-même, elle pénalisera probablement les salariés à faible revenu qui ne disposent pas d'une protection complémentaire adéquate.

²⁵ Dalaker et Naifeh, 1998: C-6.

Cette remarque renvoie à la plus grande lacune du système de retraite américain: l'incomplétude et la fragmentation du système de protection complémentaire. Malgré les avantages fiscaux massifs consentis aux employeurs, par exemple, les régimes d'entreprise à prestations définies ne couvrent qu'une minorité des salariés du secteur privé. Majoritairement syndiqués et bénéficiant de conditions de travail plus avantageuses, ces salariés forment en quelque sorte une classe à part, qui s'oppose à celle des individus qui ne profitent d'aucune protection complémentaire garantie par l'employeur. En l'absence d'obligation légale, le système de retraite complémentaire renforce ainsi des inégalités sociales et professionnelles déjà considérables. En matière de retraite complémentaire, la décision de laisser l'initiative au secteur privé conduit donc à une distribution fort inégale de la protection offerte²⁶. Contre ce phénomène, les efforts de régulation de l'État fédéral paraissent nettement insuffisants (Hacker, 2002; Klein, 2003; Sass, 1997). Quant à l'épargne individuelle (encadrée ou non par les employeurs), elle ne peut en rien garantir la sécurité économique de la majorité des retraités, présents et futurs. En fait, les avantages fiscaux consentis par l'État fédéral pour stimuler l'épargne individuelle favorisent très nettement les mieux nantis: d'après les données statistiques du Département du Trésor fédéral, le quintile de revenu supérieur bénéficierait de plus de 60% des sommes colossales (plus de 100 milliards de dollars par année) versées en guise d'avantages fiscaux visant à stimuler le développement de l'épargne-retraite. En revanche, seulement 12% de ses sommes se retrouvent dans les poches des trois quintiles les plus pauvres (Orzag, 2000).

²⁶ En 1998, moins de 15% des salariés du secteur privé du quintile de revenu inférieur étaient couverts par un régime de retraite complémentaire, comparativement à plus de 72 % de ceux du quintile supérieur: Hacker, 2002 : 37.

Dans le domaine de l'épargne individuelle, le poids des inégalités sociales s'avère d'ailleurs omniprésent. En 1991, par exemple, pas moins de 41,3% des personnes (âgées entre 25 et 65 ans) gagnant plus de 75 000 dollars par année participaient à un plan d'épargne 401(k). En revanche, seulement 31,9% des individus gagnant entre 40 000 et 50 000 dollars par année contribuaient alors à un tel plan. Pour ce qui est de ceux dont les revenus totalisaient entre 20 000 et 30 000 dollars par année, le taux de participation s'élevait à seulement 18,3% (Hacker, 2002 : 169). Face à une telle situation, il semble difficile de présenter l'épargne-retraite subventionnée comme une solution de rechange face au déclin des régimes d'entreprise à prestations définies. Incapable de combattre les inégalités sociales et l'« insécurité de masse » (Castel, 1995), le système d'épargne-retraite américain constitue une forme d'« anti-solidarité sociale » dont l'expansion se trouve encouragée par des avantages fiscaux régressifs mais rarement à l'avant-scène du débat politique en raison de leur « profil bas » législatif.

Quant à l'épargne individuelle orientée vers l'investissement financier, elle apparaît encore moins comme une authentique source de sécurité comparable à celle offerte par les régimes à prestations définies. Et ce qui est vrai en ce qui concerne les projets de « privatisation » du régime de base fédéral s'applique également à la protection complémentaire à cotisations définies. Sensibles aux fluctuations des marchés boursiers, les plans d'épargne-retraite se trouvent directement affectés par leurs cycles capricieux. En plus de ces risques proprement financiers, le retrait anticipé des sommes accumulées par l'individu pourrait d'ailleurs priver de nombreux américains d'un revenu complémentaire lors de la retraite. Comme l'argent investi lui appartient de plein droit, en effet, il serait pour le moins difficile de l'empêcher de le retirer avant sa mise à la retraite (Ball, 1998; Hecló, 1998). Au-delà de ces problèmes, il faut souligner que seuls les salariés relativement

nantis peuvent épargner des sommes considérables pour préparer leurs vieux jours. Dans ce contexte, le régime de base fédéral apparaît toujours comme un socle indispensable capable d'assurer la sécurité économique de la vaste majorité des salariés américains (apRoberts, 2000). Pour reprendre l'expression de Robert Castel (1995), ce régime a introduit une importante zone de « salariat protégé » dans la société américaine. Offrant une sécurité-droit à la vaste majorité des salariés américains, il combat directement la précarité et l'insécurité de masse longtemps associée au salariat²⁷.

Fragmenté, le système de retraite américain comporte de nombreuses lacunes qui pourraient s'accroître dans l'avenir. Dans un contexte marqué par la détérioration du statut économique des travailleurs vieillissants et, plus grave encore, par la volonté affichée de la classe politique de ne pas augmenter davantage les prestations assuranciennes (pour compenser les lacunes des régimes complémentaires), il est même possible que la pauvreté touchant les personnes âgées augmente à l'avenir. Dans ce contexte, une réforme du « revenu garanti supplémentaire » paraît souhaitable (Hacker, 2004). Pourtant, l'idée d'augmenter les prestations pour le moins modestes de ce programme financé à même le budget de l'État fédéral ne semble pas faire son chemin au Congrès. Alors que la « privatisation » du régime de base a fait l'objet de débats intempestifs depuis le milieu des années 1990, l'amélioration de l'aide sociale offerte aux plus démunis est tout sauf une question essentielle à l'agenda du Congrès et de la Maison Blanche. Mal organisés dans un

²⁷ Il faudrait toutefois se garder de surestimer la générosité du régime fédéral d'assurance-vieillesse, qui offre malgré tout des prestations relativement modestes. En réalité, avec un taux de remplacement moyen inférieur à 45%, il devrait être secondé dans sa tâche par une protection complémentaire plus large et mieux structurée.

système politique de plus en fondé sur de généreuses contributions électorales, les pauvres n'ont droit qu'aux discours du Président sur le « conservatisme à visage humain » (*compassionate conservatism*), un projet qui vise à promouvoir les « valeurs familiales » tout en subventionnant les organismes religieux de charité impliqués dans des activités de lutte contre la pauvreté (Olasky, 2000). Plutôt qu'à une vision généreuse sous le couvert de laquelle il se présente volontiers, le « conservatisme à visage humain » renvoie à un retour graduel de la charité et à la protection volontaire qui caractérisait la société américaine d'avant le *New Deal*. Dans ce cadre, l'idée d'encourager l'épargne individuelle est inséparable d'une vision libérale de la protection qui englobe et transcende le paradigme financier évoqué précédemment. Pour le Président et ses alliés politiques, protection individuelle, logique financière et retour à la charité semblent aller de pair. Reste à savoir comment cette vision pourra trouver une expression législative digne de ce nom dans un système politique où la division et l'immixtion des pouvoirs ainsi que l'existence d'armées de bénéficiaires attachés aux régimes assuranciers fédéraux freinent généralement l'adoption de réformes d'envergure. Comme le prouve la controverse durable entourant la « privatisation » du régime de base fédéral, l'existence de débats politiques virulents (voire la domination idéologique d'une option politique) ne conduit pas nécessairement à des résultats législatifs concrets.

Conclusion

En apparence, le système de retraite américain n'a guère changé depuis le milieu des années 1980. Mais si cette remarque décrit bien la situation des politiques publiques de retraite (assurance-vieillesse, « revenu garanti supplémentaire »), les mutations profondes

enregistrées dans le secteur de la protection volontaire permettent de penser que l'impact de ce système sur la vie des retraités américains se transforme graduellement. Car nul besoin de voter une réforme spectaculaire des politiques fiscales pour favoriser l'émergence de mutations profondes dans un secteur volontaire qui reflète désormais l'altération contemporaine du rapport salarial dans le sens d'une « flexibilité » accrue ainsi que le déploiement de la logique financière du capital. Cette « dérive » du système volontaire change d'ailleurs le sens de la protection sociale offerte par l'État. Attaqué par les tenants du paradigme financier, le régime de base fédéral est plus que jamais la principale source de sécurité économique pour les retraités américains, surtout les moins nantis. Quant au « revenu garanti supplémentaire », ses prestations modestes semblent de moins propices à assurer la sécurité économique des laissés pour compte de la protection assurancielle. Avec l'augmentation graduelle de l'âge de la retraite, l'aide sociale devrait pourtant jouer un rôle grandissant pour venir en aide aux travailleurs âgés exclus du marché du travail trop tôt pour toucher leur pension assurancielle.

Au moment d'écrire ces lignes, l'avenir de ce système de retraite fragmenté et stable seulement en apparence demeure largement indéterminé. Comme dans les autres pays industrialisés, il est toutefois à prévoir que la nature des institutions politiques fédérales, les aléas de la conjoncture économique ainsi que le poids de l'héritage institutionnel propre à ce système influenceront les réformes à venir. Quant à l'influence du paradigme financier, elle se manifeste déjà dans le secteur volontaire. Cependant, sa capacité à orienter durablement la réforme du régime de base est sujette à caution en regard des risques politiques évoqués plus haut.

Bibliographie

- Achenbaum, W. Andrew (1986), *Social Security: Visions and Revisions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- apRoberts, L. (2000), *Les retraites aux États-Unis: Sécurité sociale et fonds de pension*, Paris, La Dispute, 2000.
- apRoberts L. (1997), « États-Unis: le déclin des pensions professionnelles », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 48, septembre, pp. 80-89.
- Amenta, E. (2006), *When Movements Matter: The Townsend Plan and the Rise of Social Security*, Princeton, Princeton University Press.
- Amenta, E. (1998), *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Baker D., Weisbrot M. (1999), *Social Security: The Phony Crisis*, Chicago, Chicago University Press.
- Ball R.M. (1998), *Straight Talk about Social Security*, New York, Century Foundation, 1998.
- Béland D. (2001a), *Une sécurité libérale? La politique des retraites aux États-Unis*, Paris, L.G.D.J.
- Béland D. (2001b), « Does Labor Matter? Institutions, Labor Unions and Pension Reform in France and the United States », *Journal of Public Policy*, vol. 21, n° 2, pp. 153-172b.
- Béland D. (1999), « L'avenir des retraites aux États-Unis. Défi démographique, débat politique », *Futuribles*, n° 244, juillet-août, pp. 83-108.

- Berkowitz, Edward D. (2003), *Robert Ball and the Politics of Social Security*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Board of Trustees (2006), *The 2006 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, Washington, 1er mai.
- Butler S. et Germanis P. (1984), « Achieving Social Security Reform: A Leninist Strategy », *Cato Journal*, vol. 3, n° 2, pp. 547-556.
- Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Clinton W.J. (1999), « President William Jefferson Clinton State of the Union Address », Washington, The White House (Office of the Press Secretary), 19 janvier.
- Commission on Presidential Debates (2004), *The Third Bush-Kerry Presidential Debate*, Temple (Arizona), 13 octobre. <<http://www.debates.org/pages/trans2004d.html>>
- Cook F.L., Barabas J. et Page B.I. (2002), « Invoking Public Opinion: Policy Elites and Social Security », *Public Opinion Quarterly*, vol. 66, pp. 235-264.
- Dalaker J. et Naifeh M. (1998), *Poverty in the United States: 1997*, Washington, Bureau of the Census, Current Population Reports, P. 60-201, septembre.
- Derthick M. (2001), « The Evolving Old Politics of Social Security » dans M. A. Levin, M.K. Landy et M. Shapiro (sous la direction de), *Seeking the Center: Politics and Policymaking at the New Century*, Washington, Georgetown University Press, pp. 193-214.
- Derthick, M. (1979), *Policymaking for Social Security*, Washington, Brookings Institution.
- Esping-Andersen G. (1999), *Les Trois mondes de l'État-providence: Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, Presses Universitaires de France.

- Ferguson K. et Blackwell K. (1995), *Pensions in Crisis: Why the System is Failing America and How You Can Protect Your Future*, New York, Arcade Publishing.
- Ferrara P.J. et Tanner M.D. (1998), *Common Cents, Common Dreams: A Layman's Guide to Social Security Privatization*, Washington, Cato Institute.
- Hacker, J.S (2004), « Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States », *American Political Science Review*, vol. 98, n° 2: 243-260.
- Hacker J.S. (2002), *The Divided Welfare State: The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hatzfeld H. (1971), *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940*, Paris, Armand Colin.
- Holtzman, A. (1963), *The Townsend Movement: A Political Study*, New York, Bookman Associates.
- Howard C. (1997), *The Hidden Welfare State: Tax Expenditures and Social Policy in the United States*, Princeton, Princeton University Press.
- Hecl H. (1998), « Political Risk and Social Security Reform », *Social Security Brief n°1*, National Academy of Social Insurance, septembre.
- Klein, J. (2003), *For All These Rights: Business, Labor, and the Shaping of America's Public-Private Welfare State*, Princeton, Princeton University Press.
- Kuttner R. (2002), « Retirement at Risk », *The American Prospect* vol. 13, n°17, p. 33.
- Light, P.C. (1995), *Still Artful Work: The Continuing Politics of Social Security Reform*, New York, McGraw-Hill.
- Macpherson C.B. (1971), *La théorie de l'individualisme possessif. De Hobbes à Locke*, Paris, Gallimard.

- McGill D.M., Brown K.N., Haley J.J. et Schieber S.J. (1996), *Fundamentals of Private Pensions*, septième édition, Philadelphie, University of Pennsylvania Press.
- Merrien F.-X. (2001), « Les nouvelles politiques de la Banque Mondiale. Le cas des pensions », *Revue Internationale des sciences sociale*, décembre, pp. 42-51.
- Merrien F.-X. (1997), *L'État-providence*, Paris, Presses Universitaires de France (Coll. « Que sais-je? »).
- Mitchell O.S. et Schieber S.J. (sous la direction de) (1998), *Living With Defined Contribution Pensions*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press.
- Montagne, S. (2006), *Les fonds de pension: entre protection sociale et spéculation financière*, Paris, Odile Jacob.
- Olsaky M. (2000), *Compassionate Conservatism: What it is, What it Does, and How it Can Transform America* (avec une préface de George W. Bush), New York, Free Press, 2000.
- Orzag, P.R. (2000), *Raising the Amount That Can Be Contributed to Roth IRAs: The Dangers in the Short Run and the Long Run*, Washington, Center on Budget and Policy Priorites.
- Quadagno J. (1999), « Creating a Capital Investment Welfare State », *American Sociological Review*, vol. 64, n° 1, pp. 1-10.
- Sass, S. (1997), *The Promise of Private Pensions: The First Hundred Years*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Skocpol T. (2000), « Sustainable Social Policy: Fighting Poverty Without Poverty Programs », dans *The American Prospect*, n° 2 (été), pp. 58-70.

- Social Security Administration (2001), *Annual Statistical Supplement 2001, Social Security Bulletin*, Washington, Government Printing Office.
- Teles, S.M. (1998), *The Dialectics of Trust: Ideas, Finance, and Pension Privatization in the US and the UK*, texte présenté à la conférence annuelle de l'Association for Public Policy Analysis and Management (New York).
- U.S. Bureau of the Census, IPC/95-2 (1996), *Older Workers, Retirement, and Pensions: A Comparative International Chartbook*, United States Government Printing Office.
- Weaver, R.K. (2005), « Public Pension Reform in the United States » dans Giuliano Bonoli et Toshimitsu Shinkawa (sous la direction de), *Ageing and Pension Reform around the World: Evidence from Eleven Countries*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 230-251.
- Weisman, J.(2005), « House, Senate to Delay Action on Restructuring Social Security: Private Accounts and Solvency Remain in Limbo on Hill », *Washington Post*, 15 juillet, p. A9.

SEDAP RESEARCH PAPERS: Recent Releases

Number	Title	Author(s)
(2004)		
No. 114:	The Politics of Protest Avoidance: Policy Windows, Labor Mobilization, and Pension Reform in France	D. Béland P. Marnier
No. 115:	The Impact of Differential Cost Sharing of Non-Steroidal Anti-Inflammatory Agents on the Use and Costs of Analgesic Drugs	P.V. Grootendorst J.K. Marshall A.M. Holbrook L.R. Dolovich B.J. O'Brien A.R. Levy
No. 116:	The Wealth of Mexican Americans	D.A. Cobb-Clark V. Hildebrand
No. 117:	Precautionary Wealth and Portfolio Allocation: Evidence from Canadian Microdata	S. Alan
No. 118:	Financial Planning for Later Life: Subjective Understandings of Catalysts and Constraints	C.L. Kemp C.J. Rosenthal M. Denton
No. 119:	The Effect of Health Changes and Long-term Health on the Work Activity of Older Canadians	D. Wing Han Au T.F. Crossley M. Schellhorn
No. 120:	Pension Reform and Financial Investment in the United States and Canada	D. Béland
No. 121:	Exploring the Returns to Scale in Food Preparation (Baking Penny Buns at Home)	T.F. Crossley Y. Lu
No. 122:	Life-cycle Asset Accumulation and Allocation in Canada	K. Milligan
No. 123:	Healthy Aging at Older Ages: Are Income and Education Important?	N.J. Buckley F.T. Denton A.L. Robb B.G. Spencer
(2005)		
No. 124:	Exploring the Use of a Nonparametrically Generated Instrumental Variable in the Estimation of a Linear Parametric Equation	F.T. Denton
No. 125:	Borrowing Constraints, The Cost of Precautionary Saving, and Unemployment Insurance	T.F. Crossley H.W. Low

SEDAP RESEARCH PAPERS: Recent Releases

Number	Title	Author(s)
No. 126:	Entry Costs and Stock Market Participation Over the Life Cycle	S. Alan
No. 127:	Income Inequality and Self-Rated Health Status: Evidence from the European Community Household Panel	V. Hildebrand P. Van Kerm
No. 128:	Where Have All The Home Care Workers Gone?	M. Denton I.U. Zeytinoglu S. Davies D. Hunter
No. 129:	Survey Results of the New Health Care Worker Study: Implications of Changing Employment Patterns	I.U. Zeytinoglu M. Denton S. Davies A. Baumann J. Blythe A. Higgins
No. 130:	Does One Size Fit All? The CPI and Canadian Seniors	M. Brzozowski
No. 131:	Unexploited Connections Between Intra- and Inter-temporal Allocation	T.F. Crossley H.W. Low
No. 132:	Grandparents Raising Grandchildren in Canada: A Profile of Skipped Generation Families	E. Fuller-Thomson
No. 133:	Measurement Errors in Recall Food Expenditure Data	N. Ahmed M. Brzozowski T.F. Crossley
No. 134:	The Effect of Health Changes and Long-term Health on the Work Activity of Older Canadians	D.W.H. Au T. F. Crossley M.. Schellhorn
No. 135:	Population Aging and the Macroeconomy: Explorations in the Use of Immigration as an Instrument of Control	F. T. Denton B. G. Spencer
No. 136:	Users and Suppliers of Physician Services: A Tale of Two Populations	F.T. Denton A. Gafni B.G. Spencer
No. 137:	MEDS-D USERS' MANUAL	F.T. Denton C.H. Feaver B.G.. Spencer

SEDAP RESEARCH PAPERS: Recent Releases

Number	Title	Author(s)
No. 138:	MEDS-E USERS' MANUAL	F.T. Denton C.H. Feaver B.G. Spencer
No. 139:	Socioeconomic Influences on the Health of Older Canadians: Estimates Based on Two Longitudinal Surveys (Revised Version of No. 112)	N.J. Buckley F.T. Denton A.L. Robb B.G. Spencer
No. 140:	Developing New Strategies to Support Future Caregivers of the Aged in Canada: Projections of Need and their Policy Implications	J. Keefe J. Légaré Y. Carrière
No. 141:	Les Premiers Baby-Boomers Québécois font-ils une Meilleure Préparation Financière à la Retraite que leurs Parents? Revenu, Patrimoine, Protection en Matière de Pensions et Facteurs Démographiques	L. Mo J. Légaré
No. 142:	Welfare Restructuring without Partisan Cooperation: The Role of Party Collusion in Blame Avoidance	M. Hering
No. 143:	Ethnicity and Health: An Analysis of Physical Health Differences across Twenty-one Ethnocultural Groups in Canada	S. Prus Z. Lin
No. 144:	The Health Behaviours of Immigrants and Native-Born People in Canada	J.T. McDonald
No. 145:	Ethnicity, Immigration and Cancer Screening: Evidence for Canadian Women	J.T. McDonald S. Kennedy
No. 146:	Population Aging in Canada: Software for Exploring the Implications for the Labour Force and the Productive Capacity of the Economy	F.T. Denton C.H. Feaver B.G. Spencer
(2006)		
No. 147:	The Portfolio Choices of Hispanic Couples	D.A. Cobb-Clark V.A. Hildebrand
No. 148:	Inter-provincial Migration of Income among Canada's Older Population:1996-2001	K.B. Newbold
No. 149:	Joint Taxation and the Labour Supply of Married Women: Evidence from the Canadian Tax Reform of 1988	T.F. Crossley S.H. Jeon
No. 150:	What Ownership Society? Debating Housing and Social Security Reform in the United States	D. Béland

SEDAP RESEARCH PAPERS: Recent Releases

Number	Title	Author(s)
No. 151:	Home Cooking, Food Consumption and Food Production among the Unemployed and Retired Households	M. Brzozowski Y. Lu
No. 152:	The Long-Run Cost of Job Loss as Measured by Consumption Changes	M. Browning T.F. Crossley
No. 153:	Do the Rich Save More in Canada?	S. Alan K. Atalay T.F. Crossley
No. 154:	Income Inequality over the Later-life Course: A Comparative Analysis of Seven OECD Countries	R.L. Brown S.G. Prus
No. 155:	The Social Cost-of-Living: Welfare Foundations and Estimation	T.F. Crossley K. Pendakur
No. 156:	The Top Shares of Older Earners in Canada	M.R. Veall
No. 157:	Le soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie: jusqu'où les baby-boomers pourront-ils compter sur leur famille pour répondre à leurs besoins ?	J. Légaré C. Alix Y. Carrière J. Keefe
No. 158:	Les générations X et Y du Québec, vraiment différentes des précédentes ?	J. Légaré P.O. Ménard
No. 159: French	La diversification et la privatisation des sources de revenu de retraite au Canada	L. Mo J. Légaré L. Stone
No. 159: English	The Diversification and the Privatization of the Sources of Retirement Income in Canada	L. Mo J. Légaré L. Stone
No. 160:	Evaluating Pension Portability Reforms: The Tax Reform Act of 1986 as a Natural Experiment	V. Andrietti V.A. Hildebrand
No. 161:	Estimating a Collective Household Model with Survey Data on Financial Satisfaction	R. Alessie T.F. Crossley V.A. Hildebrand
No. 162:	Physician Labour Supply in Canada: A Cohort Analysis	T.F. Crossley J. Hurley S.H. Jeon
No. 163:	Tax Incentives and Household Portfolios: A Panel Data Analysis	S. Alan S. Leth-Petersen

SEDAP RESEARCH PAPERS: Recent Releases

Number	Title	Author(s)
No. 164:	The Healthy Immigrant Effect and Immigrant Selection: Evidence from Four Countries	S. Kennedy J.T. McDonald N. Biddle
No. 165:	Well-Being Throughout the Senior Years: An Issues Paper on Key Events and Transitions in Later Life	M. Denton K. Kusch
No. 166:	Satisfied Workers, Retained Workers: Effects of Work and Work Environment on Homecare Workers' Job Satisfaction, Stress, Physical Health, and Retention	I.U. Zeytinoglu M. Denton
No. 167:	Contrasting Inequalities: Comparing Correlates of Health in Canada and the United States	H. Armstrong W. Clement Z. Lin S. Prus
(2007)		
No. 168:	Health human resources planning and the production of health: Development of an extended analytical framework for needs-based health human resources planning	S. Birch G. Kephart G. Tomblin-Murphy L. O'Brien-Pallas R. Alder A. MacKenzie
No. 169:	Gender Inequality in the Wealth of Older Canadians	M. Denton L. Boos
No. 170:	The Evolution of Elderly Poverty in Canada	K. Milligan
No. 171:	Return and Onwards Migration among Older Canadians: Findings from the 2001 Census	K.B. Newbold
No. 172:	Le système de retraite américain: entre fragmentation et logique financière	D. Béland