

**LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE  
AUX ÉTATS-UNIS**

Marc LeBlanc  
Division de l'économie

Le 18 août 2005

**Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

|   | <b>Page</b> |
|---|-------------|
| INTRODUCTION .....  | 1           |
| ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA<br>SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS..... | 2           |
| A. Origines.....  | 2           |
| B. Principales étapes de l'évolution de la sécurité sociale.....    | 3           |
| LE SYSTÈME ACTUEL.....  | 4           |
| RÉFORMES PROPOSÉES .....  | 7           |
| LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE .....                              | 8           |
| A. La sécurité sociale connaît-elle une crise?.....                 | 8           |
| B. Comptes d'épargne personnels.....                                | 9           |
| 1. Propriété.....   | 10          |
| 2. Investissement.....  | 11          |
| 3. Coûts de transition .....  | 12          |
| C. Le déficit actuariel de la sécurité sociale .....                | 12          |
| 1. Accroître les revenus.....                                       | 13          |
| 2. Diminution des prestations .....                                 | 13          |
| D. La nécessité d'un consensus politique .....                      | 14          |
| L'EXPÉRIENCE CANADIENNE .....                                       | 15          |
| CONCLUSION.....   | 17          |



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS

### INTRODUCTION

Aux États-Unis, le régime de sécurité sociale est un régime contributif d'assurance sociale obligatoire qui assure un revenu de base aux salariés qui ont pris leur retraite. Il répartit sur la collectivité le risque de perte de revenu due à un départ à la retraite, à une incapacité ou à un décès. Les retraités sont protégés contre l'inflation, les fluctuations des marchés financiers et l'épuisement de leur revenu de retraite avant leur décès<sup>(1)</sup>.

Le régime de sécurité sociale a été conçu comme un programme à financement par répartition selon lequel les travailleurs d'aujourd'hui paient les prestations des retraités d'aujourd'hui. Ce régime a été créé en 1935 dans le but d'atténuer les effets de la pauvreté chez les personnes âgées durant la Grande Crise. En 2005, des prestations totalisant plus de 518 milliards de dollars ont été versées à environ 48 millions d'Américains. Selon les prévisions actuarielles, toutefois, les prestations dépasseront les cotisations en 2017 en raison du départ à la retraite d'un grand nombre de baby-boomers.

La réforme de la sécurité sociale est devenue l'un des grands enjeux nationaux de George W. Bush. On admet généralement qu'il faut s'occuper d'améliorer l'équilibre actuariel du programme, bien que plusieurs ne veuillent pas qu'on parle de « crise ». Divers remaniements sont envisageables, notamment l'augmentation des cotisations sociales (ou d'autres taxes), la réduction des prestations, la hausse de la dette publique, des compressions de dépenses au titre d'autres programmes gouvernementaux et une amélioration du rendement des deux fonds en fiducie de la sécurité sociale.

Le débat tourne essentiellement autour de la proposition de l'administration Bush de remplacer en partie le système de financement par répartition par des comptes d'épargne

---

(1) Peter A. Diamond et Peter R. Orszag, « Saving Social Security », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 2, printemps 2005.

personnels. Ces comptes ne suffiraient pas pour réduire le déséquilibre actuariel, mais représenteraient un virage idéologique dans la conception du programme<sup>(2)</sup>.

Dans le présent document, nous décrivons brièvement les origines et l'évolution de la sécurité sociale aux États-Unis. Nous nous pencherons ensuite sur les questions reliées au débat actuel sur la sécurité sociale avant d'analyser les réformes envisagées, notamment la création de comptes d'épargne personnels. Enfin, nous exposerons, à titre de comparaison, les réformes du Régime de pensions du Canada acceptées par les gouvernements fédéral et provinciaux en 1997.

## **ORIGINES ET ÉVOLUTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AUX ÉTATS-UNIS**

### **A. Origines**

Le programme américain de sécurité sociale a vu le jour lorsque la *Social Security Act*<sup>(3)</sup> a été promulguée le 14 août 1935. C'est le président Franklin D. Roosevelt qui a eu l'initiative de la loi, à une époque de grande tourmente économique. Cette loi, l'une des pierres angulaires du New Deal – ou Nouvelle Donne –, a eu la faveur populaire et s'inscrivait dans une série de programmes d'État visant à alléger les souffrances de la population et à atténuer la méfiance qui s'était répandue sur les marchés en raison de la Grande Crise<sup>(4)</sup>. La sécurité sociale, créée à un moment où beaucoup pensaient qu'un redressement économique rapide était improbable, est aussi le fruit d'une période de changements sociaux<sup>(5)</sup>.

La première loi ne prévoyait que des prestations de retraite et ne visait que les travailleurs retraités de 65 ans ou plus. Le régime était établi sur la base d'un financement par répartition, c'est-à-dire que les travailleurs et les employeurs payaient les prestations des retraités

---

(2) *Ibid.*

(3) En plus de prévoir un régime contributif national d'assurance sociale destiné aux retraités, cette loi créait un régime d'assurance-chômage, des subventions aux États pour l'assistance-vieillesse, une aide pour les enfants à charge et des subventions aux États au titre des soins médicaux. L'assurance invalidité et les prestations médicales ont été ajoutées ultérieurement.

(4) Voir U.S. Social Security Administration, *Social Security: A Brief History*, août 2005 (<http://www.ssa.gov/history/>). Il faut noter que les programmes d'assurance sociale existaient déjà dans de nombreux pays européens.

(5) Les États-Unis ont connu des hausses substantielles de leur productivité et une amélioration notable de leur niveau de vie entre 1890 et 1930. Beaucoup quittaient les collectivités rurales pour trouver du travail dans les villes, et l'espérance de vie des hommes et des femmes s'est considérablement accrue.

du moment. Les cotisations étaient calculées selon la formule suivante : les employeurs et les employés versaient chacun 1 p. 100 sur la première tranche de 3 000 \$ de revenu gagné. Le montant des cotisations qui excédait les prestations versées était placé dans un fonds de fiducie.

Les opposants au nouveau programme de sécurité sociale estimaient que les organismes caritatifs ou les programmes de bien-être social étaient de meilleurs moyens d'aider les personnes âgées, que le fardeau fiscal serait trop lourd pour les entreprises et que le programme allait éliminer les possibilités d'assurance-vieillesse privée. La constitutionnalité de la *Social Security Act* a été contestée en cour, la question étant de savoir si le gouvernement fédéral avait le pouvoir d'appliquer un tel programme. La loi a été confirmée, parce que la Constitution accordait au gouvernement fédéral d'importants pouvoirs en matière de perception d'impôts et de dépenses<sup>(6)</sup>.

## **B. Principales étapes de l'évolution de la sécurité sociale**

Après sa création, en 1935, le régime de sécurité sociale américain a connu une expansion en plusieurs phases. La première s'est produite en 1939 lorsque deux nouvelles catégories de prestations ont été ajoutées, soit aux personnes à charge et aux survivants (épouses/veuves, jeunes enfants et parents âgés) de travailleurs couverts par le programme. En 1950, le programme a été élargi pour comprendre les travailleurs domestiques et agricoles, les travailleurs autonomes et certains employés fédéraux. Il convient de noter également que les maris et enfants à charge des travailleuses assurées sont également devenus admissibles. Les indemnités de vie chère ont été créées à la faveur des modifications apportées en 1950, pour tenir compte de l'érosion des prestations par l'inflation.

En 1956, les prestations d'invalidité pour les travailleurs et leurs personnes à charge ont été créées et financées par une nouvelle charge sociale. Un fonds de fiducie pour l'invalidité a également été établi. En 1961, l'âge d'admissibilité à la retraite a été abaissé à 62 ans, moyennant une réduction actuarielle des prestations.

En 1977, les prestations ont été réduites et les charges sociales augmentées pour prévenir une insuffisance de fonds, qui devait se produire dans les deux années suivantes par suite de l'inflation rapide et d'une récession. Les réformes apportées en 1983 ont haussé les cotisations sociales au-delà du montant nécessaire pour couvrir le financement par répartition; elles comprenaient également une imposition partielle des prestations et une hausse échelonnée

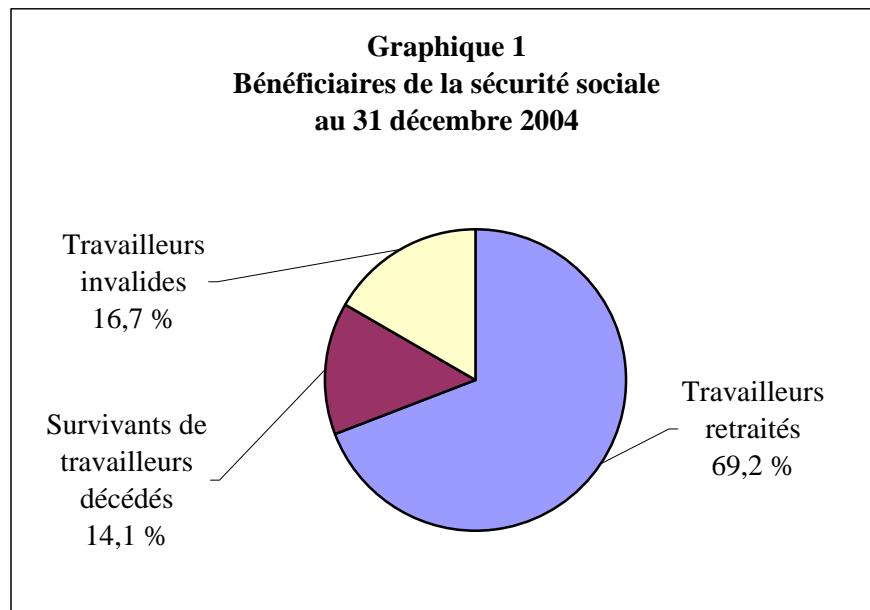
---

(6) Geoffrey Kollmann et Carmen Solomon-Fears, « Major Decisions in the House and Senate on Social Security: 1935-2000 », *Social Security Online*, 26 mars 2001 (<http://www.ssa.gov/history/repstud.html>).

de l'âge donnant droit à une retraite complète de 65 à 67 ans d'ici l'an 2027. Il s'agissait de réduire les coûts et d'accélérer les paiements dans le fonds de fiducie de la sécurité sociale pour tenir compte des pressions financières à venir que représentait le départ à la retraite des baby-boomers. En 2000, l'évaluation des ressources financières des bénéficiaires ayant atteint l'âge d'une retraite complète a été supprimée<sup>(7)</sup>.

## LE SYSTÈME ACTUEL

Aux États-Unis, la participation au programme de sécurité sociale est répandue, puisque neuf personnes âgées sur dix en bénéficient sous une forme ou une autre. Ces versements constituent la majorité des revenus pour plus des deux tiers des personnes âgées et la quasi-totalité du revenu pour plus d'un tiers d'entre elles. Actuellement, 47,7 millions de personnes reçoivent des versements au titre de la sécurité sociale. Toutes ne sont pas des retraités ou des membres de la famille de retraités; près d'un tiers sont des handicapés ou font partie d'une famille où il y a un handicapé, ou sont des survivants de travailleurs décédés (voir le graphique 1)<sup>(8)</sup>. La prestation mensuelle moyenne s'élève à quelque 955 \$ par retraité et à 1 574 \$ par retraité et conjoint âgé.



Source : U.S. Social Security Administration

(7) *Ibid.*

(8) Social Security Online, *Social Security Legislation and Congressional Affairs* (<http://www.ssa.gov/legislation/>).

Actuellement, les charges sociales s'élèvent à 6,2 p. 100 des gains et s'appliquent à un montant annuel maximal de 90 000 \$. Ce plafond est automatiquement indexé sur la hausse annuelle des prix à la consommation. Le taux de cotisation est assorti d'une contribution égale des employeurs, ce qui représente un taux combiné de 12,4 p. 100 sur les gains; c'est ce taux qui s'applique aux travailleurs autonomes.

Les travailleurs doivent presque tous cotiser au programme. Les employés des gouvernements des États et des administrations locales représentent le seul gros groupe exclu du système, car ils disposent de leurs propres régimes de retraite, qui sont analogues.

Les prestations sont calculées sur la moyenne des 35 meilleures années indexée sur la croissance des salaires. La formule est progressive<sup>(9)</sup> et conçue globalement pour représenter 40 p. 100 environ des gains, bien que le taux de remplacement varie selon le niveau de ces gains<sup>(10)</sup>. Pour avoir droit aux prestations de retraite, il faut avoir eu un revenu minimal déterminé et travaillé pendant au moins 10 ans<sup>(11)</sup>. Les critères d'admissibilité aux prestations pour invalidité sont moins stricts et dépendent de l'âge du bénéficiaire. Les bénéficiaires admissibles reçoivent une prestation minimale qui varie selon le nombre d'années de couverture.

Les bénéficiaires peuvent recevoir des prestations de retraite réduites à partir de 62 ans. En 2005, ils sont admissibles aux prestations complètes à partir de l'âge de 65 ans et demi. Par suite des réformes adoptées en 1983, l'âge à partir duquel les retraités ont droit à des prestations de retraite complètes augmentera de deux mois par an jusqu'à l'âge de 67 ans, étape qui sera atteinte en 2027. Une part des prestations est assujettie à l'impôt sur le revenu selon le niveau de revenu et selon que le contribuable est célibataire ou non.

Les charges sociales couvrent les prestations des bénéficiaires actuels de la sécurité sociale. Le montant restant est déposé dans des fonds en fiducie et placé sous forme de bons du Trésor spéciaux. Il y a deux fonds en fiducie pour la sécurité sociale : l'assurance-vieillesse et au survivant et l'assurance-invalidité. Ces fonds peuvent seulement servir à payer les coûts administratifs et les prestations du régime de sécurité sociale. En vertu de la *Social*

---

(9) Les prestations sont calculées selon la formule suivante : 90 p. 100 sur la première tranche de 627 \$ des gains mensuels indexés moyens, plus 32 p. 100 sur les gains se situant entre 627 \$ et 3 779 \$, plus 15 p. 100 sur les gains au-delà de 3 779 \$.

(10) Le taux de remplacement constant à long terme est de 55 p. 100 pour les revenus faibles, de 41 p. 100 pour les revenus moyens et de 27 p. 100 pour les revenus maximaux.

(11) L'admissibilité est fondée sur un système de crédits, le nombre nécessaire étant de 40. En 2005, un travailleur doit gagner 920 \$ pour recevoir un crédit et le maximum par an est de quatre crédits.



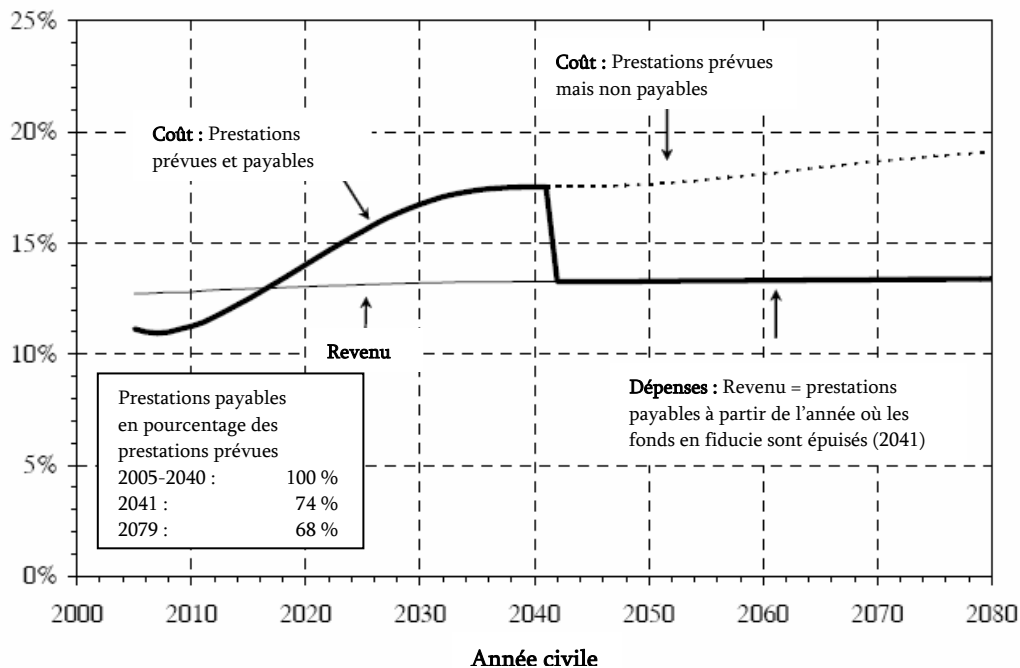
*Security Act*, un conseil d'administration<sup>(12)</sup> est chargé de surveiller la situation financière des deux fonds en fiducie et de présenter chaque année au Congrès un rapport sur l'état financier et actuariel de ces derniers.

Dans son rapport annuel pour 2005<sup>(13)</sup>, le Conseil d'administration prévoyait que les cotisations sociales pourraient couvrir la totalité des prestations jusqu'en 2017 et que, par la suite, des fonds en fiducie seraient puisés dans l'actif (bons du Trésor spéciaux) pour payer les prestations (voir graphique 2). Le Conseil juge que l'actif accumulé dans les fonds couvrira la totalité des prestations jusqu'en 2040; après cette date, une partie seulement des prestations seront couvertes (p. ex. 74 p. 100 jusqu'en 2041 et 68 p. 100 à partir de 2079).

## Graphique 2

### Sécurité de la vieillesse et assurance-invalidité Revenus et coûts selon des hypothèses à moyen terme

(en pourcentage des charges sociales)



Source : Conseil d'administration (2005), p. 8.

(12) Le Conseil d'administration compte six membres : trois du Cabinet fédéral, le Commissioner of Social Security et deux nommés par le Président et confirmés par le Sénat.

(13) *The 2005 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Funds*, Washington, 5 avril 2005 (<http://www.ssa.gov/OACT/TR/>).

La génération des baby-boomers – nés entre 1946 et 1964 – accroîtra considérablement le coût du programme au moment où elle prendra sa retraite. En 1950, le ratio des travailleurs aux bénéficiaires était de 16:1. En 2004, ce ratio était de 3,3:1 et en 2030, lorsque tous les baby-boomers auront pris leur retraite, il devrait être de 2,2:1. Le ratio devrait reculer encore après 2030. Le régime de sécurité sociale sera déficitaire en raison également de l'espérance de vie accrue. Toutes ces pressions sur les coûts provoquent la crainte d'une crise financière au sein du système de sécurité sociale.

## RÉFORMES PROPOSÉES

La réforme de la sécurité sociale est l'un des principaux enjeux nationaux pour le président George W. Bush. Ce dernier a donc créé en 2001 la Commission to Strengthen Social Security, dont les propositions doivent respecter certaines contraintes qu'il lui impose, notamment de ne pas accroître les charges sociales et d'inclure dans toute proposition des comptes de retraite personnels volontaires contrôlés individuellement par les cotisants, où serait affectée une partie des charges sociales.

La Commission a déposé son rapport<sup>(14)</sup> en décembre 2001, mais les événements du 11 septembre 2001 ont repoussé le débat à 2004. La Commission a fortement appuyé les comptes de retraite personnels, dans lesquels elle voit une évolution incontournable du régime de sécurité sociale. Pour elle, quelle que soit la manière dont les décideurs règlent la question de la viabilité, une chose est claire : le moment est venu de prévoir des comptes personnels<sup>(15)</sup>.

Dans l'esprit du mandat confié à la Commission, l'administration Bush<sup>(16)</sup> a proposé une réforme en matière de sécurité sociale comprenant les principaux éléments suivants : aucune hausse des charges sociales<sup>(17)</sup>, aucun changement du régime pour les citoyens nés avant 1950 et création des comptes de retraite personnels. Ce dernier élément ne résoudra

---

(14) Commission to Strengthen Social Security, *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for all Americans*, 21 décembre 2001 ([http://www.csss.gov/reports/Final\\_report.pdf](http://www.csss.gov/reports/Final_report.pdf)).

(15) *Ibid.*, p. 9.

(16) La Maison Blanche, *Strengthening Social Security for the 21st Century*, février 2005 (<http://www.whitehouse.gov/infocus/social-security/200501/strengthening-socialsecurity.html>).

(17) Il est toutefois possible d'accroître le montant annuel maximal des gains auxquels s'appliquent les charges sociales.

pas à lui seul le déficit actuariel du programme; on envisage donc de réduire les prestations, en les indexant sur les prix plutôt que sur les salaires, ou en modifiant le mode de calcul des prestations.

## LE DÉBAT SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

### A. La sécurité sociale connaît-elle une crise?

Le problème de l'insuffisance de fonds de la sécurité sociale n'est pas nouveau, bien qu'on l'ait récemment qualifié de critique. Selon le président Bush, le système, s'il conserve la même trajectoire, se dirige vers la faillite<sup>(18)</sup>. La Commission de 2001 nommée pour analyser le régime l'a jugé mal en point. D'autres estiment au contraire qu'il s'agit d'une tentative visant à effrayer le public américain ou simplement d'inepties mesquines<sup>(19)</sup>.

Le point de départ du débat est une prévision actuarielle annuelle portant sur 75 ans, publiée par le Conseil d'administration. Le rapport de 2005 du Conseil indique deux dates importantes :

- 2017 : date à laquelle il est prévu que les fonds en fiducie auront un découvert de trésorerie;
- 2040 : date à laquelle il est prévu que l'actif des fonds en fiducie ne couvrira plus le coût total des prestations prévues.

Bien que trois membres du Cabinet siègent au Conseil, les prévisions de ce dernier sont généralement acceptées comme impartiales et faites de façon compétente, même si, pour certains, les prévisions à long terme sont intrinsèquement incertaines et les hypothèses utilisées pour ces prévisions en particulier sont trop pessimistes<sup>(20)</sup>. Pour ces analystes, toute fluctuation d'une quelconque variable sous-jacente – prévision de la croissance de la productivité américaine, projections des tendances de l'économie et modification du ratio des travailleurs aux

---

(18) La Maison Blanche (2005), p. 1.

(19) L. Randall Wray, « Killing Social Security Softly with Faux Kindness », Policy Note 2001/6, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson (New York), 2001, p. 1.

(20) Dimitri B. Papadimitriou et L. Randall Wray, « Can Social Security be Saved? », travail de recherche, n° 270, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson (New York), mai 1999.

prestataires – aura des effets considérables et cumulatifs sur les prévisions à long terme<sup>(21)</sup>. Toutefois, malgré les différences d'hypothèses utilisées par les prévisionnistes, tout semble indiquer qu'au cours des 10 à 20 prochaines années, les fonds en fiducie auront un découvert de trésorerie, si l'on ne modifie pas les prestations et les taux de cotisation prévus.

Le Conseil prévoit qu'en 2017 le gouvernement fédéral devra emprunter (en émettant des obligations), augmenter des impôts ou réduire les dépenses au titre d'autres programmes, pour honorer ses engagements au titre des retraites. Cette prévision soulève la question de savoir pourquoi le gouvernement aura à prendre de telles mesures en 2017 lorsque l'actif qui se trouve dans les fonds en fiducie devrait couvrir intégralement le coût des prestations prévues jusqu'en 2040. La réponse est que les importants actifs de ces fonds sont constitués de bons du Trésor, ce qui signifie que le gouvernement fédéral a contracté une dette auprès de lui-même. En gros, le gouvernement fédéral emprunte sur les revenus excédentaires dans les fonds en fiducie de la sécurité sociale pour payer ses programmes actuels et promet de rembourser ces fonds lorsque la dette arrivera à échéance<sup>(22)</sup>. Et c'est ce qui se produira dès 2017.

Comment le gouvernement fédéral comblera-t-il l'insuffisance de trésorerie prévue pour 2017? L'administration Bush estime que le futur ratio des travailleurs aux prestataires sera insuffisant pour financer la sécurité sociale au point d'en faire une option attirante pour les futurs cotisants. Par conséquent, on propose des comptes d'épargne personnels comme moyen de maintenir la viabilité future du programme.

## **B. Comptes d'épargne personnels**

L'un des principaux éléments de la stratégie de l'administration Bush en matière de sécurité sociale consiste à remplacer en partie le programme de financement par répartition par des comptes personnels. Il reste encore bien des détails à régler, mais, en gros, l'on propose de transférer une partie des cotisations sociales dans des comptes personnels. Les droits à la

---

(21) Le Congressional Budget Office a publié son propre rapport actuariel, selon lequel la sécurité sociale sera solvable jusqu'en 2052. Certains économistes ont recalculé la solvabilité financière à long terme de la sécurité sociale en s'appuyant sur des hypothèses contenues dans le budget fédéral, et constaté que les fonds dureront jusqu'en 2065. Voir aussi Brian Roach et Frank Ackerman, « Securing Social Security: Sensitivity to Economic Assumptions and Analysis of Policy Options », travail de recherche n° 05-03, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Medford (Maryland), mai 2005.

(22) On peut donc dire que le programme de sécurité sociale ne peut être véritablement jugé insolvable s'il est isolé de l'ensemble du budget fédéral.

sécurité sociale seraient réduits au moment de la retraite du montant transféré dans le compte personnel de l'intéressé, plus les intérêts qui se seraient accumulés dans les comptes en fiducie.

Les placements effectués dans ces comptes seraient limités à des placements sûrs et diversifiés, comportant des mécanismes de sauvegarde visant à garantir aux participants qu'à mesure que leur retraite approche, leurs investissements iront vers des placements plus sûrs, pour éviter de fortes variations de la valeur de leur portefeuille. Ceux qui choisiront de ne pas ouvrir de comptes d'épargne personnels continueront de retirer des prestations du système de sécurité sociale traditionnel (après réforme). Les comptes d'épargne personnels seront transférables et transmissibles par voie héréditaire. Un montant minimum pourrait être affecté aux retraits au titre de rente<sup>(23)</sup>; seuls les fonds qui ne sont pas transformés en rentes pourront être transmissibles par voie héréditaire. Dans la section suivante, nous abordons les grandes questions reliées aux comptes d'épargne personnels.

## 1. Propriété

Des principes idéologiques divergents sont au cœur du débat sur les comptes d'épargne personnels. Ceux qui prônent cette solution veulent accroître la responsabilité, la propriété et le contrôle des particuliers à l'égard des cotisations de sécurité sociale. Leurs détracteurs privilégient la responsabilité collective et le partage des coûts et des risques.

Les partisans des comptes d'épargne personnels estiment qu'en greffant la notion de droits de propriété acquis aux cotisations de sécurité sociale, les comptes d'épargne protégeront les futurs retraités contre les modifications ponctuelles aux prestations que pourraient apporter les gouvernements. De même, la possibilité de léguer les portions inutilisées<sup>(24)</sup> des comptes d'épargne personnels permettrait de mieux contrôler le transfert de richesse entre générations.

---

(23) White House Office of the Press Secretary, « Background Press Briefing on Social Security », 2 février 2005.

(24) On dit souvent que les gagne-petit, qui ont d'habitude plus de difficulté à accumuler de la richesse, gagneraient à pouvoir léguer des cotisations à la sécurité sociale. Toutefois, selon des experts administratifs, cette possibilité ne s'appliquerait pas à la totalité des sommes accumulées dans les comptes personnels. À leur retraite, certains cotisants seraient tenus de recevoir une rente minimale correspondant au seuil de pauvreté. Seuls les fonds non affectés à la rente pourraient être légués. Comme il est probable que les gagne-petit n'auront pas accumulé beaucoup de fonds au-delà de ce minimum, l'avantage de pouvoir léguer leurs cotisations devient moins intéressant dans leur cas.

La médaille a toutefois un revers, car les retraités risquent d'épuiser leur revenu de retraite avant leur décès. La création de comptes d'épargne personnels réduira le montant actuellement disponible pour les rentes collectives. Ceux qui décèdent prématurément cotiseront moins au fonds collectif. Si cela aboutit à une réduction globale des prestations, les gagne-petit pourraient être perdants, car la structure actuelle est conçue pour répartir le revenu : les prestations remplacent une portion des gains qui est moindre pour les personnes bien rémunérées et plus importante pour les gagne-petit<sup>(25)</sup>.

## 2. Investissement

Les revenus des comptes d'épargne personnels seraient investis dans des fonds de placement diversifiés, dont le rendement devrait être plus élevé que les bons du Trésor dans lesquels sont actuellement investies les cotisations à la sécurité sociale. Certains estiment que les rendements augmenteraient suffisamment pour couvrir les engagements futurs au titre des prestations, ce qui éviterait que l'on ait à réduire de beaucoup les prestations ou à augmenter fortement les charges sociales<sup>(26)</sup>.

Les détracteurs de la notion de comptes d'épargne personnels estiment que ces comptes augmenteraient les risques des participants au moment même où bien des sociétés s'éloignent des régimes de pension à prestations définies<sup>(27)</sup>. Pour de nombreux travailleurs qui possèdent déjà des actions ou d'autres types d'investissement dans des régimes dits « 401(k) » [d'après le numéro de la disposition du Internal Revenue Code qui en traite] ou des régimes de retraite individuels (deux options d'épargne-retraite populaires aux États-Unis), avoir un compte d'épargne personnel dans le cadre de la sécurité sociale ne leur permettrait guère plus de diversifier leurs portefeuilles. Les placements sous forme d'actions dans le cadre du programme pourraient attirer certains travailleurs qui ont peu d'actifs autres que de la sécurité sociale, mais cela accroîtrait les risques.

On craint que le secteur de l'investissement bénéficie des droits de gestion des placements et autres frais au détriment du travailleur moyen. Ceux qui défendent l'idée des

---

(25) Douglas Holtz-Eakin, Directeur du Congressional Budget Office, témoignage devant le Comité des finances, Sénat américain, 25 mai 2005.

(26) Martin Feldstein, « Structural Reform of Social Security », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, n° 2, printemps 2005, p. 33 à 55.

(27) Diamond et Orszag (2005).

comptes personnels estiment que ces frais administratifs seraient faibles en raison de l'ampleur des économies pouvant être réalisées, puisque la structure administrative serait centralisée et les possibilités de placement seraient limitées. On estime également que la plupart des frais administratifs (tenue des dossiers, etc.) seraient à la charge du gouvernement.

### **3. Coûts de transition**

Comme les cotisations sociales seraient en partie transférées dans les comptes d'épargne personnels, il y aurait moins de fonds pour honorer les engagements existants de la sécurité sociale au titre des prestations. Cela accélérerait l'épuisement des fonds en fiducie et rapprocherait la date à laquelle le programme aurait un découvert de trésorerie. Le gouvernement fédéral serait donc tenu d'emprunter davantage à court terme pour financer les comptes d'épargne personnels pendant la période de transition. Le montant du financement provisoire nécessaire se chiffrerait à 664 milliards de dollars sur les 10 prochaines années (soit 754 milliards de dollars avec les intérêts)<sup>(28)</sup>.

Certains soutiennent que les coûts de la transition sont tels qu'il serait impossible de créer des comptes d'épargne personnels sans imposer un fardeau indu à la génération de transition. D'autres, toutefois, jugent qu'une transition juste et graduelle est faisable<sup>(29)</sup>.

### **C. Le déficit actuariel de la sécurité sociale**

Le débat sur les comptes d'épargne personnels a éclipsé une bonne partie du débat sur les façons de combler le déficit actuariel du régime de sécurité sociale. On croit toutefois dans l'ensemble que, seuls, les comptes d'épargne personnels ne résoudraient pas le problème.

Le déficit actuariel pourrait être réglé de plusieurs manières. Par exemple, le gouvernement pourrait soit accroître les revenus des programmes, soit diminuer les prestations. Il pourrait également rechercher des rendements plus élevés pour les fonds en fiducie, en investissant sur le marché boursier plutôt que dans les bons du Trésor. Il pourrait aussi adopter des politiques visant à accroître le ratio des travailleurs aux retraités : ces politiques encourageraient l'immigration d'une population active plus jeune, accroîtraient la productivité des travailleurs ou stimuleraient la croissance économique.

---

(28) La Maison Blanche (2005), p. 8.

(29) Feldstein (2005).

## 1. Accroître les revenus

Il existe un certain nombre de moyens d'accroître les revenus du programme. Le taux des charges sociales de 12,4 p. 100 pourrait être relevé, de même que le montant annuel maximal assujéti à ce prélèvement. L'assiette fiscale pourrait également être élargie pour inclure ce qui fait actuellement l'objet d'exceptions, comme les étudiants d'université ayant un emploi à temps partiel, les avantages sociaux et les commissions des vendeurs<sup>(30)</sup>.

Certains résistent à l'idée d'augmenter les charges sociales, celles-ci étant considérées comme régressives : elles ne s'appliquent en effet qu'au revenu gagné et non aux dividendes, aux intérêts ou aux gains en capital, qui sont souvent associés aux nantis<sup>(31)</sup>. Cet aspect régressif provient également du plafonnement des gains assujétiés aux charges sociales, surtout que le pourcentage de gains au-delà de ce plafond (90 000 \$ en 2005) augmente depuis une vingtaine d'années. On s'inquiète de ce qu'une hausse des cotisations sociales, du moins à court terme, puisse renchérir l'emploi pour les entreprises et ainsi aggraver le chômage. On a également indiqué que l'accroissement des charges sociales pourrait réduire l'assiette fiscale constituée par les salaires, employeurs et employés recherchant alors d'autres formes de rémunération, comme les avantages sociaux, pour éviter l'accroissement de la charge fiscale.

Une autre solution serait de financer la sécurité sociale à même des revenus autres que les charges sociales, par exemple au moyen d'impôts généralisés tels que l'impôt sur le revenu. Les partisans de ce scénario signalent pour le justifier que les excédents annuels accumulés dans les fonds en fiducie sont déjà versés dans les recettes générales pour financer d'autres programmes que la sécurité sociale.

## 2. Diminution des prestations

Une diminution des prestations pourrait améliorer l'équilibre actuariel du programme, mais abaisserait également le taux de remplacement du revenu (montant en pourcentage par lequel les prestations annuelles sont censées remplacer les gains annuels moyens à vie). Une telle baisse du taux pourrait menacer la viabilité ou la pertinence du programme.

---

(30) George K. Yin, chef du cabinet du Joint Committee on Taxation, témoignage à une audience du Comité sénatorial des finances sur le thème « Social Security: Achieving Sustainable Solvency », 25 mai 2005 (<http://www.house.gov/jct/x-38-05.pdf>).

(31) L'aspect régressif des cotisations sociales est atténué par des mesures comme le Earned Income Tax Credit, qui réduit le passif fiscal au titre de l'impôt sur le revenu pour les gagne-petit.



Bien que les prestations de sécurité sociale soient liées au niveau des cotisations, la structure du programme est conçue pour permettre une redistribution du revenu<sup>(32)</sup>. Les gagne-petit reçoivent un taux de remplacement plus haut que les personnes bien rémunérées, les gains touchés étant plafonnés. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, une réduction des prestations aura une incidence plus importante sur les gagne-petit.

Le versement des prestations est structuré comme une rente du jour où le cotisant prend sa retraite jusqu'à son décès. Si les participants vivent plus longtemps en raison des progrès médicaux, parce qu'ils se nourrissent mieux ou que leur santé est meilleure, le coût du programme augmente. Certains ont proposé de combiner réduction des prestations et hausse des cotisations sociales pour compenser la progression des coûts de la sécurité sociale liée à l'accroissement de l'espérance de vie.

Une autre possibilité serait de modifier le facteur d'indexation qui s'applique aux prestations. Au lieu d'indexer les prestations sur les salaires, il serait possible de les indexer sur les prix, ce qui réduirait les coûts du programme, puisque les prix montent moins rapidement que les salaires. L'effet cumulatif sur les futures prestations serait notable. Certains ont proposé d'indexer les prestations sur les prix dans la plupart des cas, mais de maintenir l'indexation sur les salaires pour les retraités à faible revenu.

#### **D. La nécessité d'un consensus politique**

Les Démocrates ont affirmé qu'ils n'accepteraient pas les propositions comportant des comptes d'épargne personnels. L'administration Bush a fortement appuyé le recours à ces comptes comme élément d'une solution au dilemme que pose la sécurité sociale. Il est toutefois difficile de faire accepter une refonte de la sécurité sociale par le public.

Deux comités tiennent des audiences et étudient des projets de loi visant la réforme de la sécurité sociale : le Sous-comité de la sécurité sociale du Comité des voies et moyens de la Chambre des représentants et le Sous-comité sur la sécurité sociale et la politique familiale du Comité sénatorial des finances. Il est généralement admis qu'un accord bipartisan doit être conclu avant qu'un projet de loi puisse être approuvé. En 1983, les Républicains et les Démocrates s'étaient entendus sur une combinaison de réductions des prestations et de majoration des charges sociales. À l'époque, le débat était toutefois considéré comme beaucoup

---

(32) Holtz-Eakin (2005).

plus actuel, et un accord a été conclu deux mois à peine avant que les fonds en fiducie ne deviennent déficitaires.

## L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

Tout comme le régime de sécurité sociale américain, le Régime de pensions du Canada (RPC) est un régime de retraite obligatoire et contributif d'assurance sociale. Le RPC est financé par les charges sociales (appliquées également aux employeurs et aux employés) et assure des prestations de retraite aux travailleurs et à leurs familles. Contrairement à la sécurité sociale américaine, qui est uniquement fédérale, le RPC est géré conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux<sup>(33)</sup>. Dans les deux pays, les régimes protègent les travailleurs contre toute perte de revenu due à une invalidité et sont conçus comme des systèmes de retraite à financement par répartition, c'est-à-dire que les travailleurs d'aujourd'hui paient pour les retraités d'aujourd'hui<sup>(34)</sup>. Dans les deux pays, le système global d'épargne pour la retraite encourage l'épargne volontaire par des incitatifs d'ordre fiscal, tels que les régimes enregistrés d'épargne retraite (REER) au Canada et les régimes « 401(k) » aux États-Unis.

Même si le présent document ne comporte pas de comparaison approfondie des deux régimes, il est bon de noter que le Canada, contrairement à son voisin du Sud, offre aux Canadiens ayant au moins 65 ans une retraite mensuelle fixe minimale, la Sécurité de la vieillesse (SV), laquelle est financée sur les recettes générales. Les états de service n'entrent pas en ligne de compte pour ce qui est de la SV, mais il faut répondre à une norme minimale de résidence. La SV diminue si le revenu net du bénéficiaire dépasse un certain montant (60 806 \$ en 2005). Elle est complétée par le Supplément de revenu garanti dans le cas des personnes âgées à revenu faible.

Tout comme les États-Unis, le Canada doit relever des défis d'ordre démographique qui touchent son régime de retraite public. Les baby-boomers commencent à prendre leur retraite et le ratio des travailleurs aux retraités diminue. Dans les années à venir, les

---

(33) Le Québec a un régime de retraite parallèle, le Régime de rentes du Québec (RRQ).

(34) Depuis la création de l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada, cela est moins vrai aujourd'hui au Canada que cela semble l'être aux États-Unis.

travailleurs devront financer des prestations de retraite publiques en constante croissance, car il y aura moins de jeunes travailleurs pour cotiser au système qu'auparavant<sup>(35)</sup>.

Comme c'est actuellement le cas aux États-Unis, au milieu des années 1990 le Canada a commencé à débattre publiquement des défis financiers qui menacent son régime public de pension<sup>(36)</sup>. À l'époque, les estimations actuarielles<sup>(37)</sup> prédisaient que le fonds de réserve du RPC serait épuisé en 2015, ce qui donnait à penser que, pour maintenir les prestations prévues, les gouvernements fédéral et provinciaux auraient à majorer le taux combiné de cotisations sociales fixé en 1996, pour le porter de 5,6 à 14,2 p. 100 d'ici 2030.

En 1997, le gouvernement fédéral et un nombre de provinces suffisant pour répondre aux exigences de la loi en matière de changements ont approuvé les réformes au RPC<sup>(38)</sup>. Les facteurs clés de ces réformes étaient un élargissement de l'assiette fiscale<sup>(39)</sup>, réalisé en bloquant l'exemption annuelle à l'égard des gains imposables à 3 500 \$ (normalement elle aurait progressé avec l'inflation), et une accélération du relèvement du taux des charges sociales prévues de manière à atteindre et maintenir le taux de financement de régime permanent estimé de 9,9 p. 100, soit le plus bas taux possible pour financer les engagements à venir<sup>(40)</sup>. Les ajustements au revenu coïncidaient avec une augmentation du fonds de réserve suffisant pour assurer cinq années de prestations au lieu de deux, si bien que le programme est financé davantage par capitalisation intégrale et moins par répartition.

Les réformes adoptées en 1997 ont réduit les prestations et resserré les critères d'admissibilité relatifs à l'appartenance à la main-d'œuvre active, surtout pour les prestataires handicapés. Une nouvelle politique en matière d'investissement a été élaborée et a mené à la création de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, organisme indépendant

---

(35) Par ailleurs, la croissance de la productivité a toujours été moins élevée au Canada qu'aux États-Unis, ce qui exacerbe le problème dans le premier pays. Voir le site Web de l'OCDE, *Productivité* ([http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647.fr\\_2825\\_30453906\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/topicstatsportal/0,2647.fr_2825_30453906_1_1_1_1_1,00.html)).

(36) Document d'information fédéral-provincial-territorial, *Document d'information pour les consultations sur le Régime de pensions du Canada*, février 1996.

(37) *Régime de pensions du Canada : seizième rapport actuariel*, septembre 1997 ([http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/dac/rapports/ CPP/cpp16\\_f.pdf](http://www.osfi-bsif.gc.ca/app/DocRepository/1/fra/dac/rapports/ CPP/cpp16_f.pdf)).

(38) *Préserver le Régime de pensions du Canada : entente sur les modifications proposées au RPC*, ministère des Finances canadien, février 1997.

(39) Mark Sarney et Amy M. Preneta, « The Canada Pension Plan's Experience with Investing Its Portfolio in Equities », *Social Security Bulletin*, vol. 64, n° 2, 2001-2002.

(40) Ce taux a été réduit depuis à 9,8 p. 100. Le taux de régime permanent variera selon des facteurs démographiques et économiques. Le programme est viable si ce taux est inférieur au taux effectif.

du gouvernement, chargé de rechercher des taux de rendement plus élevés pour les fonds de réserve, et ce, en les investissant dans un portefeuille de titres diversifié. Auparavant, les fonds de réserve étaient investis dans des titres non négociables des gouvernements provinciaux. On estime qu'il faudra une partie du produit des placements du RPC pour financer les prestations de 2022 et des années ultérieures.

Par contre, aux États-Unis les fonds en fiducie de la sécurité sociale sont constitués de bons du Trésor; ils ne représentent pas d'actifs réels, mais des reconnaissances de dette du gouvernement. En 2017, le gouvernement fédéral devra honorer ces reconnaissances de dette, car les revenus provenant des cotisations sociales ne seront pas suffisants pour couvrir le coût des prestations. Comme nous l'avons déjà dit ici, ce fardeau fiscal a beaucoup compté dans le débat sur la sécurité sociale aux États-Unis. Si l'on compare la situation financière des deux pays, on constate qu'aux États-Unis les finances et le régime public de pension ne sont pas viables sans augmentation des impôts ou réduction des dépenses, tandis qu'au Canada le gouvernement fédéral et le RPC/RRQ sont viables à long terme<sup>(41)</sup>.

## CONCLUSION

Aux États-Unis, le régime de sécurité sociale a vu le jour pendant la Grande Crise et est devenu l'un des plus vastes programmes de dépenses fédérales en Amérique. Plus de neuf personnes âgées sur dix en bénéficient sous une forme ou une autre. Toutefois, le nombre croissant de retraités (des baby-boomers) fait que les versements à ce titre devraient dépasser le montant des cotisations d'ici 2017. Même si les fonds en fiducie de la sécurité sociale ne seront pas épuisés avant 2040, le gouvernement fédéral devra alors, pour financer son déficit, emprunter davantage, augmenter les charges sociales, réduire les prestations au titre de la sécurité sociale ou réduire d'autres dépenses de programme.

Le déséquilibre actuariel a suscité l'idée une crise au sein du régime de sécurité sociale – idée qui ne fait pas l'unanimité sur l'échiquier politique. Néanmoins, pour l'administration Bush la réforme de la sécurité sociale est une priorité nationale et la création de comptes d'épargne personnels est un élément clé de la solution. Ces comptes remplaceraient en

---

(41) Suzanne Kennedy et Chris Matier, « Comparing the Long-term Fiscal Outlook for Canada and the United States Using Fiscal Gaps », Document de travail du ministère des Finances, 2003-2004, août 2002 [disponible en anglais seulement].

partie le financement par répartition du régime; certains observateurs s'opposent vivement à cette proposition.

Au Canada, comme aux États-Unis, il faut s'attendre à une baisse du ratio des travailleurs aux retraités, baisse qui exercera des pressions sur le RPC. Toutefois, les réformes au RPC négociées en 1997 comportaient des hausses des charges sociales pour que le RPC se finance davantage par capitalisation, des réductions des prestations et une stratégie d'investissement plus dynamique. Par ailleurs, une différence clé entre les États-Unis et le Canada est que le fonds de placement du RPC est géré par une entité indépendante du gouvernement et que l'actif qui s'y trouve peut être utilisé sans que le gouvernement fédéral ait à s'endetter davantage.