Chapitre 8

États-Unis : Le débat sur le réforme de la Sécurité sociale de 2005

Résumé et principales conclusions

En février 2005, le gouvernement Bush a présenté un projet de réforme du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité), qui aurait permis aux travailleurs d'affecter une partie des cotisations prélevées sur leur salaire à des comptes d'épargne individuels. Le principal et les intérêts accumulés sur ces comptes auraient ensuite été versés aux retraités pour compléter les pensions classiques de Sécurité sociale. La pension « classique » d'un retraité aurait été réduite de la valeur du montant obtenu par conversion en rente de la somme des cotisations affectées au compte individuel rémunérée à un taux d'intérêt réel de 3 %[1]. Ce projet a suscité une vive opposition dès son apparition. Les membres démocrates du Congrès étaient plus ou moins unis contre cette proposition, et certains de ses aspects embarrassaient de nombreux Républicains. En outre, les groupes de pression représentatifs des personnes âgées ont mobilisé à grande échelle contre ce projet de réforme. Ce mouvement de résistance s'est durci lorsqu'il est devenu manifeste que l'adhésion de l'opinion publique au projet déclinait. À la mi-2005, il était clair qu'aucune réforme significative de la Sécurité sociale ne pourrait avoir lieu avant les élections de mi-mandat de 2006, et la perte par les Républicains des majorités qu'ils détenaient dans les deux chambres du Congrès a réduit de fait à néant toute perspective de suites législatives données au projet du gouvernement.

L'incapacité du gouvernement Bush à concrétiser ses projets de réforme tenait à divers facteurs :

- *Une réforme au caractère d'urgence non reconnu par la population*. Si la réalité de la menace pesant à long terme sur la solvabilité du système de Sécurité sociale était largement admise, les débats ont été extrêmement controversés sur la question de l'urgence véritable des problèmes du système et de la rigueur des mesures nécessaires pour étayer sa solvabilité. Or, il était crucial de susciter un sentiment d'urgence concernant cette réforme pour emporter l'adhésion de la population à une transition vers un financement par capitalisation partielle de la Sécurité sociale, dans la mesure où une telle initiative aurait des coûts significatifs à court terme et n'offrirait des avantages que sur le long terme.
- *Des divisions entre les partisans de la réforme*. Il existait de profondes divergences entres les Républicains favorables à la réforme quant à la nécessité d'augmenter les cotisations prélevées sur les salaires ou de réduire les pensions. C'est en partie pour cette raison que le gouvernement s'est abstenu de présenter un projet de réforme précis ; dans un premier temps, la Maison Blanche s'est focalisée uniquement sur les propositions relatives aux comptes individuels, que

la quasi-totalité des Républicains pouvaient appuyer, laissant aux négociateurs du Congrès le choix de l'approche à suivre concernant la solvabilité du système. Le gouvernement espérait que les membres républicains du Congrès se saisiraient de cette question une fois que le Président et son équipe auraient obtenu l'adhésion du public à la réforme. Les législateurs républicains n'avaient toutefois guère de raison de se risquer à prendre la direction des opérations sur une question aussi controversée.

- *Une communication médiocre sur les avantages de la réforme*. Les divisions entre partisans de la réforme ont également entravé les efforts déployés par le gouvernement en matière de communication. Alors que le problème de la solvabilité du système était le plus souvent mentionné pour souligner l'urgence de la réforme, la Maison Blanche a d'abord évité de s'engager sur des propositions spécifiques en matière de solvabilité. Lorsqu'elle a ultérieurement commencé à avancer des propositions en la matière pour contrer les attaques démocrates, ses adversaires ont réussi à donner l'impression que le gouvernement ne dévoilait qu'avec réticence, et sous la pression, les éléments douloureux de son projet de réforme.

- *La forte résistance de groupes d'intérêts*. Le projet du gouvernement a déclenché une mobilisation de grande ampleur de la part des groupes de pression opposés à la réforme, sous la conduite des syndicats et de l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Par contre, les efforts déployés en vue de mobiliser les partisans de la réforme dans les milieux d'affaires ont donné peu de résultats. Cette asymétrie concernant la mobilisation des groupes de pression s'est reflétée au niveau de l'électorat dans son ensemble : les sondages d'opinion laissent à penser que les groupes sociaux les plus susceptibles d'approuver le projet de réforme étaient ceux pour lesquels la question était la moins cruciale, tandis que ceux pour lesquels elle revêtait le plus d'importance ont eu tendance à s'y opposer. Il n'existait pas de groupe de population clairement identifié qui fût favorable à la réforme et pour lequel elle eût constitué une question cruciale.

- *L'absence d'approche bipartisane*. Depuis des décennies, les sondages d'opinion montraient que les Démocrates jouissaient par rapport aux Républicains d'une avance de 15 à 20 points en termes de confiance du public pour la gestion de la Sécurité sociale. Cela impliquait que, lorsque le débat sur la Sécurité sociale s'est envenimé, la population était plus susceptible d'être ouverte aux arguments des Démocrates qu'à ceux du gouvernement. Selon les sondages, tel a effectivement été le cas. Néanmoins, les sondages laissaient également à penser que les électeurs redoutaient de voir les Démocrates ne pas aller assez loin pour étayer la solvabilité de la Sécurité sociale, tandis qu'ils craignaient l'inverse de la part des Républicains. Ceci indiquait clairement que l'électorat voulait une réforme bipartisane. Or, en l'absence de crise susceptible de faire apparaître l'opposition à la réforme comme une forme d'obstructionnisme, les Démocrates n'avaient guère de raison de se rallier à une réforme qui aurait heurté nombre de leurs principaux partisans et n'aurait débouché sur aucun avantage concret à court terme.

Le contexte de la réforme

Les conditions pour le cadre des réformes

La proposition de réforme de la Sécurité sociale du gouvernement a été avancée peu après les élections législatives de 2004, à l'issue desquelles les Républicains avaient pris le contrôle de la Maison Blanche et élargi leurs majorités dans les deux chambres du Congrès. Le processus de réforme a donc été lancé aussi longtemps que possible avant les prochains scrutins nationaux, mais le délai restant à courir jusqu'à cette échéance n'en restait pas moins de 21 mois seulement, de sorte qu'il n'était guère possible de légiférer en étant relativement à l'abri des pressions électorales. De plus, George W. Bush avait remporté le scrutin présidentiel avec l'avance la plus modeste obtenue par un Président réélu en l'espace de plus d'un siècle, et il a entamé son second mandat avec une cote de popularité de 50 %, soit le niveau le plus bas enregistré par un Président fraîchement réélu depuis le lancement de ce type de sondage[2]. Il n'y a donc pas eu de « lune de miel politique » durant laquelle il eût été possible d'engager la réforme de la Sécurité sociale au début du mandat présidentiel.

La reprise consécutive à la récession de 2001 s'était considérablement accélérée en 2003-04, et la croissance économique demeurait forte début 2005, malgré un léger tassement, atteignant un rythme annuel proche de 4 %. Néanmoins, les sondages continuaient à mettre en évidence des niveaux élevés d'anxiété et de mécontentement sur le plan économique. D'un point de vue politique, il se peut que les impressions subjectives des électeurs aient davantage pesé dans la balance que les performances effectives de l'économie, dans la mesure où les retombées économiques d'une éventuelle réforme ne se feraient réellement sentir qu'au bout de plusieurs décennies. À mesure que s'accentuaient le sentiment d'insécurité des ménages et leur aversion à l'égard du risque, l'attachement aux pensions de Sécurité sociale garanties tendait à se renforcer[3]. Un autre facteur économique a rendu plus délicate toute entreprise de réforme de la Sécurité sociale sur le plan politique : la disparition de l'excédent budgétaire fédéral et le creusement du déficit aux alentours de 3.5 % du produit intérieur brut (PIB). Précédemment, certains partisans de la réforme avaient espéré utiliser cet excédent pour financer une réforme structurelle du régime de Sécurité sociale ; cette option n'étant plus envisageable, toute transition à un préfinancement partiel se traduirait par une augmentation sensible du déficit visible du système, à moins de s'accompagner d'augmentations des cotisations ou de réductions des prestations.[4] Cela dit, la grande majorité des propositions de réforme soulignaient la nécessité de maintenir un financement séparé de la Sécurité sociale : dans la plupart des projets, les transferts de recettes générales auraient un caractère temporaire et seraient remboursés les années suivantes grâce aux excédents[5].

Les pressions démographiques contribuaient également à faire de la réforme du système de Sécurité sociale une priorité : le ratio entre cotisants et retraités du système s'établissait en 2000 aux alentours de 3.4 pour 1, alors qu'il était de 5 pour 1 en 1960, et il était prévu qu'il tombe aux environs de 2 pour 1 d'ici au milieu des années 2030[6]. En outre, les retraités vivaient de plus en plus longtemps – la durée moyenne de la retraite aux États-Unis s'était allongée de 17 ans au cours du XXe siècle[7]. Néanmoins, au début des années 2000, les États-Unis étaient encore un pays relativement « jeune », comparés à ceux d'Europe, et il serait difficile d'affirmer que le vieillissement de la population atteignait déjà le point auquel une réforme radicale s'imposerait de toute urgence.

Acteurs et intérêts en présence

Pendant la plus grande partie de son histoire, l'Administration de la Sécurité sociale (SSA, *Social Security Administration*) a joué un rôle prédominant dans l'élaboration des politiques relatives au régime de Sécurité sociale, notamment pendant sa phase d'expansion. Son influence s'est peu à peu réduite du fait de l'intérêt grandissant accordé par des acteurs extérieurs à la Sécurité sociale : cette question était beaucoup moins politisée lorsque le programme prenait de l'ampleur qu'elle ne l'est devenue au cours de la phase d'austérité qu'a traversée le système. Les progrès technologiques ont joué un rôle à cet égard : jusqu'aux années 80, peu d'acteurs en dehors de la SSA pouvaient aisément réaliser le type d'analyses de grande ampleur qu'elle effectuait, mais au cours des dernières décennies, le débat a été de plus en plus orienté par des analyses externes, provenant notamment de groupes de pression ainsi que de groupes d'intérêts et de cercles de réflexion conservateurs influents[8]. Plusieurs d'entre eux sont devenus des défenseurs de plus en plus ardents de l'instauration de comptes privés au cours des années 80[9].

Sur la question de la réforme de la Sécurité sociale, les clivages partisans se caractérisaient par une certaine asymétrie. Tandis que le gouvernement et nombre de Républicains siégeant au Congrès étaient très favorables à la mise en place de comptes individuels, une minorité substantielle des membres républicains du Congrès était embarrassée par cette idée. En outre, les membres des groupes parlementaires républicains partisans de la réforme étaient divisés sur la question de savoir si la mise en place de ces comptes individuels devrait s'accompagner de réductions des prestations ou de hausses des cotisations destinées à étayer la solvabilité du système. Par conséquent, alors que des responsables gouvernementaux avaient travaillé sur une série de propositions en vue de remédier aux problèmes de solvabilité parallèlement à la mise en place de comptes privés, la nécessité de préserver la cohésion des groupes parlementaires impliquait que nombre de ces idées ne pouvaient être mises en avant de manière trop insistante. Les membres démocrates du Congrès, en revanche, étaient unis dans leur opposition à ce qu'ils qualifiaient de « privatisation partielle » du régime de Sécurité sociale. Traditionnellement, la plupart des Démocrates considèrent toute prise de distance vis-à-vis du principe de couverture publique universelle comme une menace pour l'avenir à long terme du programme, et la grande majorité des législateurs démocrates étaient opposés à toute forme de comptes privés financés par « ponction » d'une fraction des cotisations normalement destinées au système de Sécurité sociale. De plus, la plupart des membres démocrates du Congrès relativement peu nombreux qui étaient ouverts à l'idée d'un financement par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale ont pris leur retraite ou n'ont pas réussi à se faire réélire au cours de la période 2000-04, si bien que la cohésion de leur parti sur cette question au Congrès était encore plus forte en 2005 qu'elle ne l'avait été pendant les années 90[10].

Les propositions du gouvernement concernant la Sécurité sociale ont déclenché une mobilisation massive des groupes d'intérêts dans les deux camps. Les partisans des comptes individuels, comme l'Association nationale des industriels (*National Association of Manufacturers*), la Chambre de commerce des États-Unis, le Club pour la croissance (*Club for Growth*) et d'autres, se sont regroupés dans l'Alliance pour la sécurité des retraites des travailleurs (AWRS, *Alliance for Worker Retirement Security*) et la Coalition pour la modernisation et la protection de la Sécurité sociale américaine (COMPASS, *Coalition for the Modernization and Protection of America's Social Security*)[11]. Néanmoins, leurs efforts en matière de relations publiques et de pressions sont restés en deçà de ceux déployés par leurs adversaires, emmenés par la principale organisation syndicale du pays, la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations

industrielles (AFL-CIO, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*), et l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Certains groupes de personnes âgées étaient favorables à la réforme, mais l'AARP, qui comptait 36 millions de membres et 5 000 salariés, est parvenue dans une large mesure à s'imposer comme *la* voix du troisième âge dans le débat américain sur le système de Sécurité sociale[12]. En 2005, des sondages d'opinion ont montré que les électeurs ordinaires accordaient davantage de crédit aux déclarations de l'AARP qu'à celles de toute autre partie prenante[13].

Aperçu historique

L'élaboration de la politique de Sécurité sociale se caractérise par un net phénomène de dépendance à son évolution temporelle (encadré 8.1)[14]. Son histoire de 1935 au début des années 70 a été celle d'une série ininterrompue de décisions visant à accroître la portée et la générosité du programme, qui s'est achevée en 1972 par la décision d'indexer automatiquement les pensions de Sécurité sociale sur l'indice des prix à la consommation (IPC), au lieu de laisser au Congrès le soin d'ajuster périodiquement ces prestations en fonction de l'inflation[15]. Des mesures d'austérité ont ensuite été prises en 1977 et 1983, à chaque fois face à ce qui semblait être une crise imminente[16]. Ces réformes reposaient sur l'association de réductions des prestations et d'augmentations des cotisations ; les dispositions législatives de 1983 ont également débouché sur un relèvement progressif de l'âge normal de départ en retraite de 65 à 67 ans. Ces deux trains de réformes ont été adoptés en bénéficiant d'un soutien bipartisan substantiel, si bien que la responsabilité de ces mesures d'austérité politiquement coûteuses a été partagée.

Des arguments étaient avancés en faveur d'une réforme structurelle du système de Sécurité sociale dans le cadre des débats universitaires depuis les années 60, mais la question a pris une importance politique uniquement après que les difficultés de financement de la fin des années 70 et du début des années 80 eurent attiré l'attention sur la question de sa viabilité financière. Les deux décennies suivantes ont été marquées par un débat animé, quoique largement infructueux, sur l'avenir à long terme du programme, au cours duquel ont été avancées les propositions les plus diverses, allant de modifications relativement limitées des paramètres du système à sa privatisation intégrale[17]. Néanmoins, une attention grandissante était accordée à deux questions liées mais distinctes : le financement par capitalisation et l'adoption (totale ou partielle) d'un régime de comptes individuels gérés par le secteur privé ou par un organisme public. Au début des années 2000, l'idée d'un financement par capitalisation partielle du système de Sécurité sociale recueillait une large adhésion – quoique en aucun cas universelle – sachant que cette idée avait été unanimement approuvée tant par le Conseil consultatif sur la Sécurité sociale (*Social Security Advisory Council*), mis en place sous le gouvernement Clinton, que par la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale (*Commission to Strengthen Social Security*), créée sous le gouvernement Bush.

Encadré 8.1. **Le système de Sécurité sociale**

Le système de Sécurité sociale des États-Unis (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) est depuis 1939 un système autofinancé par répartition, dont les ressources proviennent dans une large mesure de prélèvements sur les salaires payés par les bénéficiaires et leurs employeurs[1]. Il s'agit d'un programme de droits à prestations quasiment universel, qui couvre près de 90 % des Américains et représente la principale source de revenus de deux tiers des personnes âgées – et même la seule pour plus de 30 % d'entre elles. Les prestations ayant augmenté tandis que le ratio travailleurs/bénéficiaires diminuait, le taux global de prélèvements est passé de 2 % des salaires imposables à 12.4 % aujourd'hui. Le système repose sur une formule progressive de calcul des prestations, de sorte que le taux de remplacement diminue à mesure que le revenu mensuel d'activité moyen indexé augmente, et un programme connexe mais séparé, le Supplemental Security Income, verse des prestations aux personnes à faible revenu âgées de plus de 65 ans et handicapées[2]. Cela contribue à l'efficacité relative du système de Sécurité sociale du point de vue de son principal objectif – à savoir réduire la pauvreté chez les personnes âgées – mais cela affaiblit également le lien entre cotisations et prestations. Il existe de longue date un problème de compromis entre l'objectif de lutte contre la pauvreté du système et la nécessité d'assurer une prise en compte suffisante des différences de prélèvements sur salaires entre travailleurs, considérée comme cruciale pour que le système de Sécurité sociale continue à bénéficier d'un vaste soutien de la part de la population.

Depuis les années 80, le système de Sécurité sociale affiche des excédents de trésorerie croissants. Les excédents actuels sont comptabilisés dans le fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*), mais la véritable signification de cette comptabilisation fait l'objet d'une vive controverse, dans la mesure où ces excédents sont également intégrés dans le budget fédéral consolidé, et réduisent en conséquence les déficits affichés. En outre, le fonds fiduciaire est investi exclusivement en obligations du Trésor des États-Unis. Si les excédents du système de Sécurité sociale sont utilisés pour alléger la dette fédérale nette, ils renforcent la capacité de l'administration fédérale à verser les futures prestations. Néanmoins, leur véritable impact sur l'épargne publique dépend de leurs répercussions sur le reste du budget fédéral. Or, bon nombre de travaux empiriques laissent à penser que lorsque le système de Sécurité sociale est en excédent, les dépenses fédérales augmentent – que ce soit au titre du système de Sécurité sociale (du fait d'une revalorisation des prestations ou d'un assouplissement des conditions d'admissibilité) ou dans d'autres domaines – ou les prélèvements sont réduits[3]. Si les excédents du système de Sécurité sociale sont consommés, ils constituent une créance politique sur les futures recettes générales – créance qui représentera une ponction croissante sur le budget fédéral à un moment où les autres dépenses liées à l'âge devraient également augmenter. Étant donné qu'il n'existe pas de « droits acquis » garantis par la loi dans le cadre du système de Sécurité sociale, certains observateurs font valoir qu'on ne saurait partir du principe qu'il sera politiquement réalisable d'honorer pleinement ces créances (Cogan et Mitchell, 2003:154 ; OCDE, 2005:45).

Les excédents de trésorerie du système devraient se transformer en déficits d'ici à 2020. Le ratio travailleurs/bénéficiaires diminuant rapidement, sur fond de départ en retraite de la génération du baby boom, l'écart entre dépenses et recettes devrait se hisser aux alentours de 1.3 % du PIB d'ici à 2035 environ, en l'état actuel de la législation, puis continuer à se creuser plus progressivement jusqu'à la fin du siècle, pour atteindre 2 % du PIB environ. En conséquence, le fonds fiduciaire, qui devrait atteindre un point culminant de l'ordre de 25 % du PIB vers 2018, devrait être épuisé d'ici au milieu du siècle (OCDE, 2005). En 2005, les engagements non capitalisés du système étaient estimés à 12 800 milliards USD – soit environ le montant du PIB de la même année (Gokhale, 2005 ; Treasury, 2007).

1. En fait, à sa création, la Sécurité sociale était un système financé par capitalisation, mais les autorités ont commencé à le transformer progressivement en système par répartition quatre ans seulement après

sa mise en place, afin d'avancer la date à laquelle pourraient être versées les premières prestations.

2. En fait, la question de l'ampleur réelle de la redistribution effectuée par le biais du régime de Sécurité sociale est sujette à controverse, étant donné que les retraités les plus aisés tendent à vivre (et donc à percevoir des prestations) plus longtemps, et que les règles relatives aux pensions de réversion, entre autres, tendent à avoir des répercussions différentes suivant les groupes de revenus. Quoi qu'il en soit, même s'il est progressif aux niveaux de revenus inférieurs, ce système est régressif pour les niveaux de revenus supérieurs au plafond de revenu d'activité imposable (soit 90 000 USD en 2005). Voir Ministère du Trésor (2007).
3. Voir, par exemple, Munnell et Blais (1984), Aaron *et al*. (1988), Crain et Marlow (1990), Weaver (1990), Cogan (1998), Schieber et Shoven (1999), Smetters (2004), Gokhale (2005), et Becker (2005). Pour prendre connaissance de l'argumentation selon laquelle les excédents du fonds fiduciaire ont effectivement accru l'épargne nationale, voir Diamond et Orszag (2004).

La question des comptes individuels est restée en revanche extrêmement controversée, même si elle bénéficiait d'un soutien croissant, lié essentiellement à l'influence d'un certain nombre de groupes de réflexion établis à Washington, qui avaient repris cette idée à leur compte au cours des années 80. S'inspirant de l'exemple du Chili, ils avaient tenté, en vain, de faire des comptes privés un des éléments du programme de réformes du gouvernement Reagan. Bien que celui-ci n'ait pris aucune mesure en ce sens, le réseau des partisans des comptes privés a continué à croître, et il a acquis le soutien d'une grande partie du groupe de pression des entreprises ainsi que d'une proportion importante du Parti républicain. L'expansion du fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*) semble avoir également renforcé le groupe des partisans des comptes privés : certains économistes considéraient que la réaffectation de ressources détenues par le fonds fiduciaire permettrait de maîtriser les dépenses fédérales, les groupes de pression des milieux d'affaires cherchaient un moyen de juguler les futures augmentations des prélèvements sur les salaires, et nombre d'acteurs du secteur financier étaient intéressés par les possibilités commerciales qu'offrirait la mise en place de comptes privés. Aussi, au moment de l'élection de 2000, nombre de Républicains, dont les principaux candidats à la présidence du parti, prenaient ouvertement position en faveur de la création de comptes privés financés par ponction sur les cotisations destinées au système de sécurité de sociale[18].

Le débat sur la réforme : financement par capitalisation et comptes individuels

Les partisans d'un financement par capitalisation du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) soulignent depuis longtemps qu'il permettrait d'accroître l'épargne nationale et, partant, de renforcer le stock de capital des États-Unis ainsi que leur capacité de production, et de réduire la charge financière représentée par la Sécurité sociale pour les générations futures[19]. Un financement par capitalisation partielle est également considéré comme un moyen de diversifier les risques. Le taux de rendement obtenu par un travailleur sur ses cotisations au système par répartition dépend du comportement du marché du travail et de l'évolution de la productivité[20], tandis que le rendement des cotisations alimentant tout nouveau régime par capitalisation dépendrait des taux de rendement de portefeuilles de placements. Néanmoins, les répercussions qu'aurait sur l'épargne une transition vers un système par capitalisation partielle dépendraient des modalités de son financement : une réforme des pensions ne pourrait renforcer l'épargne nationale que si elle passait par un sacrifice à court terme en matière de consommation publique ou privée[21]. Avant 2001, nombre de partisans de la réforme militaient en faveur d'une utilisation de l'excédent fédéral pour financer le passage à un système par capitalisation partielle[22], car, dans le cas contraire, cet excédent serait consommé, sous la forme de réductions des prélèvements ou

d'augmentations des dépenses, et la transition du système de Sécurité sociale devrait être financée par de nouveaux emprunts, de sorte qu'il n'en résulterait aucune augmentation de l'épargne nationale.

Bien qu'un financement par capitalisation n'implique pas nécessairement la mise en place de comptes individuels et d'un système à cotisations définies, certains experts considèrent les comptes individuels comme le corollaire logique de toute évolution vers un système par capitalisation, dans la mesure où ils permettraient une gestion des risques décentralisée : il est jugé préférable de permettre aux individus de choisir les placements auxquels seraient consacrées leurs cotisations, plutôt que de confier à un seul et même conseil d'administration l'affectation de l'équivalent de centaines de milliards de dollars d'actions ordinaires[23]. Les partisans d'une telle formule font valoir que ces comptes pourraient être conçus de manière à étayer la solvabilité du système dans son ensemble, car ils permettraient sans doute un placement plus rentable des cotisations prélevées sur les salaires que le système actuel[24]. En outre, la création de droits de propriété est considérée comme un moyen de présenter à l'électorat sous un jour plus favorable l'augmentation de l'épargne et la réduction de la consommation induites à court terme par la réforme ; elle rendrait le lien entre cotisations et prestations à la fois plus fort et plus transparent pour les individus, incitant du même coup les travailleurs à épargner davantage et à prendre leur retraite plus tard[25]. Les partisans des comptes individuels affirment également qu'un financement par « ponction » sur les cotisations sociales contribuerait à réfréner la tendance du Congrès à dépenser l'excédent de la Sécurité sociale – ce qui renforce le risque d'insolvabilité sur le long terme[26] – et que la mise en place de comptes individuels, *via* la création de droits de propriété, protégerait les travailleurs cotisant au système contre des modifications ultérieures de circonstance des prestations[27]. Le fait de soustraire l'épargne-retraite à l'influence politique des groupes d'intérêts est considéré par certains observateurs comme le principal argument militant en faveur d'un financement par ponction sur les cotisations sociales[28].

À l'inverse, les adversaires des comptes individuels mettent en avant la lourdeur probable des frais de gestion qui en découleront, en faisant référence aux résultats, décevants à leurs yeux, obtenus dans d'autres pays après la mise en place de comptes individuels[29]. Cela soulève des questions d'équité ainsi que d'efficience, dans la mesure où les frais de gestion des actifs seraient considérablement plus élevés pour de petits comptes que pour des grands, ce qui se traduirait par des écarts de rendement potentiellement importants entre individus suivant le niveau de leurs revenus d'activité[30]. Ceux qui s'opposent aux comptes individuels (qu'ils soient gérés par le secteur privé ou par un organisme public) s'inquiètent également de l'impact qu'aurait sur le niveau de redistribution au sein du système une restructuration faisant cohabiter un régime par répartition à prestations définies et un régime par capitalisation à cotisations définies. Le second ne serait, par définition, pas redistributif. Il devrait certes être possible, en principe, de mettre en place un élément à cotisations définies sans modifier sensiblement la redistribution des revenus, mais le faire en pratique risquerait de remettre en cause certains des avantages supposés des comptes individuels. Enfin, dans la mesure où la source fondamentale de risque législatif pesant sur les prestations réside dans la situation financière globale du système de Sécurité sociale, les adversaires des comptes privés affirment que leur mise en place ne modifierait en rien le risque politique pesant sur les prestations – il serait simplement réparti sur une base plus étroite de prestations déterminées par la loi.

L'évolution de l'opinion publique

Le système de Sécurité sociale est une des institutions les plus populaires aux États-Unis : depuis des décennies, les sondages d'opinion montrent que ce programme bénéficie d'un large soutien, qui varie peu suivant les groupes d'âge, et rares sont les enquêtes réalisées depuis le début des années 80 au cours desquelles plus d'un cinquième des personnes interrogées se sont déclarées favorables à une réduction des pensions de Sécurité sociale, malgré les préoccupations relatives à son financement et à ses perspectives d'avenir. D'après des données de sondages relatives à 2004-05, la poursuite du débat sur cette question n'a guère modifié la donne : le public était préoccupé par la situation du système de Sécurité sociale et souhaitait que des mesures soient prises, mais il ne pensait pas que le système était « en crise » ou qu'il courait un risque d'effondrement imminent[31]. La santé et l'enseignement étaient considérés comme des priorités nettement plus urgentes que la réforme de la Sécurité sociale[32].

Processus politique : la conception

La recherche de solutions

En mai 2001, le gouvernement Bush a créé une commission chargée de présenter des options de réforme d'ici au mois de décembre, la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale (*Commission to Strengthen Social Security*). Les membres de la Commission ont été priés de formuler des recommandations en vue de rétablir la solidité financière du système de Sécurité sociale sans augmenter les prélèvements sur les salaires, ni modifier les prestations versées aux personnes ayant déjà pris leur retraite ou sur le point de le faire. Le mandat de la Commission lui imposait également d'avancer des propositions pour la mise en place de comptes individuels d'épargne facultatifs, contrôlés par leurs bénéficiaires, destinés à compléter le système de Sécurité sociale, impliquant des « ponctions » ou des dispositifs additionnels, financés sans aucun détournement des prélèvements sur les salaires[33]. Les précédentes commissions chargées de se pencher sur ce système, ainsi que les conseils consultatifs quadriennaux qui présentaient des rapports depuis les années 70, avaient aidé l'exécutif à négocier avec le Congrès, à éviter de se voir reprocher des mesures indispensables mais impopulaires, et à impliquer directement des acteurs non gouvernementaux dans le processus d'élaboration des politiques publiques. La nouvelle commission, malgré sa composition bipartite, n'a rempli aucune de ces fonctions. Son but était d'aider le gouvernement à obtenir l'adhésion de la population à une certaine approche de la réforme, et son secrétariat était dirigé par des partisans convaincus des comptes privés[34]. La Commission a entendu un large éventail d'intervenants aux points de vue très divers, y compris des adversaires des comptes privés, et débattu de leurs interventions, mais ses détracteurs ont eu beau jeu de contester son objectivité compte tenu de son mandat. La Commission a présenté ses conclusions en décembre 2001, en proposant trois options, qui reposaient toutes sur une forme ou une autre de comptes individuels financés par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale, et sur des transferts de recettes générales pour compenser le déficit de financement du système de Sécurité sociale[35]. Deux des options prévoyaient aussi des réductions des pensions classiques de Sécurité sociale versées aux futurs retraités (en particulier pour les cohortes les plus jeunes)[36].

Les propositions de la Commission n'ont débouché sur aucune mesure concrète. Les réductions de prestations envisagées étaient substantielles, et l'on ne voyait pas très bien d'où proviendraient les « recettes générales » nécessaires, étant donné que l'excédent budgétaire fondait rapidement du fait des baisses d'impôts et de l'envolée des dépenses de

sécurité consécutive aux attentats terroristes du 11 septembre 2001. Certains ont alors craint que la mise en œuvre de ces propositions ne pût exiger finalement des réductions encore plus prononcées des prestations classiques que celles qui avaient été initialement envisagées. Étant donné la disparition de l'excédent budgétaire, il devenait également plus difficile d'expliquer comment le passage à un financement par capitalisation partielle pourrait accroître l'épargne nationale, puisque cette transition devrait maintenant être financée par l'emprunt[37]. Tandis que les partisans des comptes individuels soulignaient que la situation du budget fédéral n'avait rien à voir avec la réforme du système de Sécurité sociale, qui est de toute façon autofinancé, de nombreux membres du Congrès étaient d'un autre avis, et craignaient que la réforme n'engendre à court terme des déficits visibles plus élevés[38]. En outre, la Sécurité sociale a cédé la place à l'Afghanistan et à l'Irak au premier rang des priorités du gouvernement et, compte tenu de l'approche des élections de mi-mandat de 2002, les membres républicains du Congrès étaient peu enclins à donner suite à ces propositions. Par ailleurs, les scandales Enron et WorldCom ont éclairé sous un jour défavorable les propositions d'investir sur les marchés boursiers une partie des cotisations prélevées sur les salaires. Le gouvernement n'en a pas moins réaffirmé son attachement à la mise en place de comptes individuels au cours de la campagne électorale qui a suivi, apparemment sans contrecoup électoral. Néanmoins, ces scrutins ont été dominés par la question de l'Irak, si bien que leur issue pouvait difficilement être interprétée comme l'octroi d'un mandat de réforme de la Sécurité sociale. Compte tenu de l'étroitesse des majorités détenues par les Républicains dans les deux chambres du Congrès et du fait que l'élection présidentielle de 2004 approchait à grands pas, la Maison Blanche n'a pas tenté de faire adopter des dispositions législatives sur la question en 2003-04. C'est seulement vers la fin de la campagne présidentielle de 2004 que la réforme de la Sécurité sociale est revenue sur le devant de la scène, lorsqu'il est devenu clair que, s'il était réélu, M. Bush entendait faire de cette réforme un élément central de sa politique intérieure au cours de son second mandat.

Les propositions du gouvernement

Immédiatement après l'élection, le Président a affiché sa détermination à réformer le système de Sécurité sociale en mettant en place des comptes individuels au début de son nouveau mandat. Le gouvernement s'est attelé à la tâche en réactivant son réseau de donateurs et de militants favorables à cette réforme, et en février 2005, il a proposé de permettre aux travailleurs de moins de 55 ans d'affecter à un compte d'épargne individuel quatre points de pourcentage des cotisations prélevées sur leur salaire[39]. Cette ponction sur les cotisations sociales serait initialement plafonnée à 1 000 USD par an, et atteindrait à terme 4 % du revenu total assujetti aux prélèvements de Sécurité sociale. Le principal et les intérêts accumulés sur ces comptes seraient ensuite versés, à terme, sous forme de complément des prestations classiques de Sécurité sociale, aux travailleurs prenant leur retraite (ou à leurs héritiers s'ils décédaient avant leur cessation d'activité). La pension classique serait alors réduite de la valeur du montant obtenu par conversion en rente d'un compte fictif, équivalant à la somme des cotisations affectées au compte individuel rémunérée à un taux d'intérêt réel de 3 % par an. Le gouvernement demeurait opposé à toute augmentation des taux des prélèvements sur salaires, mettant en avant les effets négatifs que cela aurait sur les incitations au travail, mais il laissait la porte ouverte à un relèvement du plafond appliqué aux revenus d'activité assujettis à ces prélèvements, ainsi qu'à l'adoption de mesures destinées à décourager les départs en retraite anticipée.

Le gouvernement n'a repris à son compte aucune des propositions de la Commission créée en 2001, et n'a pas présenté non plus au Congrès de projet précis élaboré de sa

propre initiative, préférant définir des lignes directrices élémentaires relatives aux comptes individuels, dans l'espoir que les membres républicains du Congrès avanceraient sur ce terrain une fois que la Maison Blanche aurait obtenu l'adhésion du public à la réforme. Cette approche visait à laisser aux chefs de file des Républicains siégeant au Congrès les mains libres pour négocier le contenu précis d'une éventuelle réforme[40]. Cette tactique avait réussi au gouvernement lors de l'adoption des dispositions relatives aux prestations concernant les médicaments délivrés sur ordonnance dans le cadre de Medicare, mais les législateurs républicains n'avaient guère de raison de se risquer à prendre la direction des opérations sur une question aussi controversée que la réforme de la Sécurité sociale, qui se traduirait probablement par une diminution et non (comme cela avait le cas avec Medicare) par une augmentation des prestations. En outre, la question de la forme précise que devrait prendre un dispositif de financement par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale suscitait de profondes divisions, même parmi les membres du Congrès qui étaient favorables à la mise en place de comptes individuels. La principale ligne de fracture séparait ceux qui pensaient que le passage à un système par capitalisation partielle pouvait être financé sans augmentation des prélèvements ni baisse des prestations, et ceux qui estimaient que toute réforme crédible passait par des hausses des prélèvements sur salaires conjuguées à des réductions des pensions. Il ne pouvait donc qu'être difficile pour la majorité parlementaire de se réunir autour d'un seul et même ensemble de propositions sans que le gouvernement joue un rôle moteur.

Certains des principaux alliés du gouvernement au Congrès ont tenté en vain de le persuader de mettre l'accent sur la solvabilité du système plutôt que sur les comptes individuels[41], mais ni la hausse des prélèvements, ni la baisse des prestations, ni le relèvement de l'âge de la retraite ne figuraient dans la proposition de la Maison Blanche : tout en déclarant que tout était négociable, le gouvernement ne s'engageait réellement que sur la question des comptes individuels[42]. Même l'idée généralement populaire du relèvement du plafond applicable aux revenus assujettis aux prélèvements sur salaires n'a pas été reprise au départ. En fait, les fonctionnaires de l'Administration de la Sécurité sociale (SSA, *Social Security Administration*) et de la Maison Blanche avaient accompli un travail considérable sur la question de la solvabilité du système et penchaient nettement en faveur d'une « indexation progressive » (voir ci-après), mais le gouvernement, craignant de diviser les membres républicains du Congrès dès le début de son entreprise de réforme, s'est d'abord abstenu de prendre publiquement position sur cette question, se contentant d'évoquer une palette d'options qu'il était susceptible d'envisager. Le gouvernement a souligné que le Congrès devait pouvoir négocier librement d'éventuelles dispositions concernant la solvabilité du système.

L'autre gros problème auquel était confronté le gouvernement résidait dans l'absence de véritable consensus sur l'urgence des problèmes posés par le système de Sécurité sociale. Les réformes précédentes avaient été adoptées uniquement lorsque la perspective d'une crise imminente avait contraint le Congrès et la Maison Blanche à agir, mais d'après les estimations du conseil d'administration du fonds fiduciaire du système de Sécurité sociale (*Social Security Trust Fund*), ce fonds ne devait pas être épuisé avant 2041 (2052, selon les prévisions plus optimistes du Service d'études budgétaires du Congrès). Certains ont estimé que les hypothèses sur lesquelles reposaient les rapports annuels du conseil d'administration étaient exceptionnellement pessimistes et souligné que, année après année, les prévisions de déficit contenues dans les rapports s'amélioraient[43]. De fait, les ressources du fonds fiduciaire atteignaient des niveaux records alors même que le gouvernement avançait ses propositions, de sorte qu'il n'était guère aisé de faire valoir la nécessité urgente d'une réforme. En outre, dans la mesure où le problème *était* la

solvabilité du système, la Maison Blanche s'est exposée à de nombreuses critiques pour s'être d'abord abstenue de présenter des propositions en vue d'y remédier. Même le gouvernement a reconnu que la mise en place de comptes individuels ne permettrait pas de régler directement le problème de la solvabilité du système, tout en faisant valoir qu'elle rendrait plus attrayantes pour les travailleurs les modifications nécessaires pour renforcer cette solvabilité[44]. Au mieux, la création de comptes individuels accompagnerait d'autres réformes destinées à étayer les finances du système ; au pire, elle risquait d'exacerber ses problèmes de solvabilité.

Processus politique : l'adoption

« Opération vérité » sur la réforme de la Sécurité sociale

Dans la foulée d'une campagne couronnée par la réélection de Georges W. Bush, la Maison Blanche a opté pour une stratégie d'« opération vérité » en vue de faire adopter sa réforme de la Sécurité sociale. Au lieu de se focaliser sur des négociations directes avec le Congrès, où les Démocrates n'étaient guère disposés à coopérer, le gouvernement a lancé une campagne publique soigneusement orchestrée de 60 étapes sur 60 jours en faveur de la réforme de la Sécurité sociale, reposant sur une multitude de discours, d'interviews et d'articles du Président en personne ainsi que de hauts responsables gouvernementaux[45]. Une grande attention a été accordée aux États et aux circonscriptions qui avaient été remportés par M. Bush en 2004 mais qui avaient élu des Démocrates au Sénat ou à la Chambre des Représentants. L'objectif était de susciter une adhésion suffisamment forte du public à la réforme pour rallier les Démocrates modérés à sa cause, et conserver l'appui des Républicains indécis. Ces efforts n'ont pas donné les résultats escomptés. Des sondages menés au cours de cette campagne de 60 jours ont montré que le soutien du public à cette proposition diminuait régulièrement[46]. À la fin du mois de mai, l'opposition croissante de la population à la mise en place de comptes individuels, conjuguée à l'exacerbation des divisions entre les membres républicains du Congrès quant aux modalités précises de la réforme, a conduit des législateurs républicains de premier plan à reconnaître qu'il n'y aurait pas de réforme de la Sécurité sociale en 2005, et qu'il était peu probable que des mesures soient prises en 2006, qui était une année électorale[47]. Le gouvernement a continué à travailler activement sur ce dossier tout au long de l'été, tandis que les Républicains siégeant au Sénat exploraient les possibilités de compromis avec leurs collègues démocrates, mais au mois d'octobre, même la Maison Blanche a dû admettre que ses efforts de promotion de la réforme avaient été entravés[48]. Après la perte par les Républicains des majorités qu'ils détenaient dans les deux chambres du Congrès l'année suivante, il n'était plus possible qu'une loi portant création de comptes individuels soit votée sous le gouvernement Bush.

Un certain nombre de facteurs ont contribué à ce résultat. Premièrement, les Démocrates siégeant au Congrès sont restés unis dans leur opposition aux propositions de réforme, privant du même coup le gouvernement de toute couverture politique bipartisane. La discipline au sein du groupe démocrate du Sénat a été particulièrement cruciale, car en vertu des règles de procédure de la chambre haute du Congrès, tout projet de réforme devait recueillir 60 voix pour ne pas être bloqué par des manœuvres d'obstruction parlementaire, or les Républicains n'en détenaient que 55[49].Quoi qu'il en soit, les chefs de file du groupe républicain du Sénat voulaient obtenir une majorité de 65 à 70 voix en faveur du projet, pour démontrer que la réforme revêtait véritablement un caractère bipartisan. L'unité des Démocrates tenait à la fois aux évolutions des groupes parlementaires démocrates évoquées plus haut et aux profondes divisions créées entre les

partis par la campagne électorale féroce de 2004. Elle avait également été favorisée par le refus des Démocrates de présenter toute autre proposition de réforme. Il leur aurait en effet été extrêmement difficile de s'entendre sur un projet de réforme démocrate, et toute proposition de leur part aurait constitué une cible pour les Républicains. Étant donné que la Maison Blanche n'avait pas elle-même présenté de projet de réforme à part entière et que les finances de la Sécurité sociale n'étaient pas telles qu'une intervention d'urgence s'imposât, les chefs de file des Démocrates au Congrès n'ont pas eu à formuler leurs propres propositions ; ils ont pu se contenter de s'opposer aux dispositions mises en avant par la Maison Blanche[50]. Les Démocrates continuèrent à faire front commun même après que la Maison Blanche eut proposé de mettre en place une indexation progressive, en vue d'obtenir le soutien de certains Démocrates à une proposition destinée à garantir la solvabilité du système tout en protégeant les plus défavorisés[51]. En substance, suivant ce mécanisme d'indexation progressive, le calcul initial des prestations aurait été moins généreux pour les travailleurs les plus riches, tandis que les pensions versées aux personnes de condition plus modeste auraient été maintenues au même niveau que celui prévu par la législation en vigueur : les taux de remplacement auraient donc diminué pour les personnes se trouvant à l'extrémité supérieure de l'échelle des revenus[52].

Deuxièmement, les Républicains partisans d'une réforme de la Sécurité sociale ne sont pas parvenus à surmonter leurs divisions sur la question de la solvabilité du système. C'est d'ailleurs un conflit à ce propos qui avait empêché la Maison Blanche de présenter au départ un ensemble de propositions plus complet[53]. Lorsque, à la fin du mois d'avril, le Président a indiqué qu'il était prêt à envisager de supprimer le plafonnement des revenus d'activité assujettis aux cotisations de Sécurité sociale, et qu'il a approuvé la mise en place d'une indexation progressive en vue de remédier au problème de solvabilité du système, de nombreux Républicains partisans de la création de comptes individuels ont émis de vives critiques – et ce publiquement. D'autres se sont inquiétés de l'impact de la réforme sur le déficit budgétaire. Les partisans de la réforme ont fait valoir qu'elle ne se traduirait pas véritablement par une augmentation de la dette, et qu'elle transformerait simplement des engagements implicites en dettes explicites, mais cet argument s'est révélé politiquement difficile à faire admettre, si bien que les coûts de transition liés à ces propositions sont restés un handicap du point de vue politique[54]. Néanmoins, la plupart des membres républicains du Congrès, quoique ouvert aux idées du gouvernement, n'avaient de position fermement établie sur la question. Lorsqu'il est devenu manifeste que les propositions gouvernementales étaient impopulaires, ces indécis ont refusé de les appuyer[55]. Ces divisions des Républicains conjuguées à la discipline des Démocrates représentaient une situation exactement inverse de celle observée au début du premier mandat présidentiel de George W. Bush, au cours duquel les Républicains siégeant au Congrès s'étaient montrés très disciplinés et la Maison Blanche avait souvent réussi à rallier certains Démocrates à ses principales initiatives.

Troisièmement, la proposition du gouvernement a déclenché une mobilisation de grande ampleur de la part des groupes de pression opposés à la réforme, sous la conduite de la Fédération américaine du travail-Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO, *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations*) et de l'Association américaine des retraités (AARP, *American Association of Retired Persons*). Si les groupes de pression des deux camps ont organisé des campagnes d'envois de lettres, diffusé des publicités télévisées et exercé directement des pressions sur les membres du Congrès, les adversaires de la réforme se sont montrés beaucoup plus actifs et ont engagé des dépenses nettement plus importantes que le camp opposé. Dès que le gouvernement a indiqué qu'il avait l'intention d'agir juste après l'élection, l'AARP et ses

alliés ont mobilisé leurs troupes. Des publicités dénonçant la mise en place de comptes privés ont commencé à être diffusée avant même que le gouvernement n'eût dévoilé ses propositions. Les opposants au gouvernement n'ont pas tardé à l'accuser de vouloir « privatiser » la Sécurité sociale, sans préciser le plus souvent ce qu'ils entendaient par là[56]. Les chefs de file démocrates ont collaboré avec les syndicats pour coordonner les activités de quelque 200 organisations rassemblées au sein d'un groupement baptisé les Américains unis pour sauver la sécurité sociale (*Americans United to Save Social Security*). Le groupe de pression ayant engagé à lui seul les dépenses les plus volumineuses au premier semestre 2005 a été l'AARP, tandis que le Comité national pour la préservation de la Sécurité sociale et de Medicare (*National Committee to Preserve Social Security and Medicare*), également opposé aux propositions du gouvernement, s'est classé à cette aune en troisième position[57].

Chacune de ces trois tendances a été accentuée par des données de sondage montrant l'échec de la stratégie de communication du gouvernement. Tandis que l'adhésion au projet de réforme reculait, il était de plus en plus facile pour les membres démocrates du Congrès, et de plus en plus difficile pour les Républicains, de continuer à faire front commun. Les membres républicains du Congrès se sont dans une large mesure contentés d'assister en spectateurs à la campagne de 60 jours du gouvernement, peu d'entre eux étant prêts à risquer de devancer l'opinion publique sur cette question. Cela valait également pour la compétition entre groupes de pression : les groupes représentatifs des milieux d'affaires étaient peu enclins à mobiliser des ressources pour soutenir une initiative qui semblait battre de l'aile, et la plupart d'entre eux tendaient de toute façon à concentrer leur travail de pression sur d'autres aspects de la réforme des retraites, notamment sur les dispositions législatives relatives à l'épargne-retraite privée[58]. Si les tendances se dégageant des sondages et les efforts des groupes de pression n'ont eu guère d'incidence sur les partisans convaincus des comptes individuels, les Républicains indécis ont été soumis à d'intenses pressions par l'AARP et ses alliés ; compte tenu des réactions de plus en plus négatives du public, certains ont commencé à prendre publiquement leurs distances vis-à-vis de la proposition du gouvernement[59].

La stratégie de communication du gouvernement

La tendance marquée de l'opinion publique à rejeter la réforme au cours du débat sur ce thème tenait en partie aux difficultés rencontrées par le gouvernement alors qu'il tentait d'expliquer et de promouvoir cette réforme. Le premier problème résidait dans la conviction du gouvernement que l'élection de 2004 avait donné mandat au Président de réformer la Sécurité sociale. Georges W. Bush avait effectivement souligné la nécessité de cette réforme au cours des deux campagnes présidentielles, mais uniquement en termes généraux – aucune mesure précise n'avait été avancée au cours de la campagne de 2004. D'après des sondages réalisés après le scrutin, l'électorat ne pensait pas avoir donné mandat au Président de réformer la Sécurité sociale[60]. En outre, 50 % ou moins des personnes interrogées dans la plupart des sondages réalisés début 2005 étaient favorables à la mise en place de comptes privés, même lorsque la question posée ne faisait pas référence aux réductions des pensions classiques prévues à titre de compensation. La plupart des sondés n'ont tout d'abord pas saisi que la création de comptes privés entraînerait une diminution des pensions classiques, et l'adhésion du public a fortement reculé lorsqu'il a été indiqué dans les questions posées que la mise en place de ces comptes s'accompagnerait d'une baisse des prestations garanties que les retraités recevraient du système de Sécurité sociale[61]. La proportion d'individus favorables à la création de comptes privés était également plus faible dans les sondages où il était

indiqué que les sommes ponctionnées sur les cotisations de Sécurité sociale seraient investies sur les marchés de capitaux, ce qui laissait à penser que nombre de personnes interrogées considéraient un tel placement comme trop risqué. L'adhésion de l'opinion publique à la réforme a encore reculé lorsque la Maison Blanche, sous la pression de ses détracteurs, a commencé à aborder de manière plus explicite la question de la solvabilité du système, les adversaires de la réforme étant alors en mesure de laisser entendre que le gouvernement avait tenté de dissimuler le véritable coût de ses projets, en attirant l'attention du public sur les comptes privés mais en ne dévoilant qu'avec réticence ses propositions en matière de prélèvements et de prestations[62].

Un autre problème pour le gouvernement résidait dans le fait que les personnes les plus favorables à la mise en place de comptes individuels étaient les électeurs les plus jeunes et les plus aisés, pour lesquels l'avenir de la Sécurité sociale représentait une question moins cruciale : pour les électeurs jeunes, la retraite était encore une perspective trop éloignée pour constituer une véritable priorité, tandis que les électeurs aisés plus âgés tendaient à disposer en tout état de cause d'une épargne-retraite privée substantielle, si bien que la perspective d'être autorisés à créer de petits comptes individuels, financés par une fraction des cotisations prélevées sur leurs salaires, n'avait guère d'importance pour eux. À l'inverse, les personnes les plus engagées dans le débat, qui étaient généralement plus âgées et moins aisées, étaient également les adversaires les plus farouches du projet de réforme[63]. Les travailleurs jeunes ayant des revenus relativement bas étaient moins susceptibles que les personnes aux revenus d'activité élevés de disposer de plans de retraite privés ou d'autres formes d'épargne-retraite privée, et la proposition du gouvernement leur aurait offert la possibilité de diversifier leur portefeuille d'actifs de retraite s'ils le souhaitaient, ainsi que d'obtenir des rendements plus élevés sur leurs cotisations que ce que leur offrait le statu quo. En 2001, la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale avait identifié cette catégorie de population comme étant celle qui avait le plus à gagner de la création de comptes individuels[64]. Or, les sondages laissent à penser que ce groupe était le moins impliqué dans le débat. De plus, alors que le gouvernement évoquait la réforme comme un des éléments de la création d'une « société de propriétaires », les travailleurs moins aisés semblaient accorder davantage d'importance à la sécurité qu'à l'obtention de rendements plus élevés, et n'étaient pas séduits par l'idée de pouvoir investir une partie de leurs cotisations de Sécurité sociale sur le marché boursier.

Quoi qu'il en soit, les cotes de popularité du Président étaient peut-être tout simplement trop basses dès le départ pour qu'une telle stratégie soit viable sur une question aussi vivement controversée que la Sécurité sociale. Des travaux de recherche récents laissent à penser que l'« opération vérité » est une stratégie risquée pour un Président[65], et que sa réussite est tributaire de cotes de popularité déjà fortes au départ[66]. Néanmoins, le facteur d'explication essentiel semble être plutôt structurel que personnel ou conjoncturel. Depuis des décennies, les sondages d'opinion montraient que les citoyens des États-Unis faisaient davantage confiance aux Démocrates qu'aux Républicains pour gérer la Sécurité sociale, l'écart étant généralement considérable entre les deux partis[67]. Cela signifiait qu'en 2005, les électeurs étaient plus ouverts aux arguments des Démocrates qu'à ceux des Républicains[68]. Au fond, le gouvernement plaçait au centre du débat politique interne une question sur laquelle ses adversaires avaient la « mainmise », si bien qu'il n'est guère surprenant de constater que plus cette réforme était débattue, plus l'adhésion à la position défendue par la Maison Blanche faiblissait[69]. Dans ce contexte, tout Président républicain, à quelque époque que ce fût, aurait probablement eu bien du mal à faire accepter une réforme de la Sécurité sociale qui

ne fût pas clairement bipartisane. En fait, l'électorat lui-même semblait vouloir une solution bipartisane. Les sondages d'opinion ont montré que les personnes interrogées craignaient dans leur grande majorité de voir les Républicains aller trop loin dans la réforme de la Sécurité sociale. Néanmoins, des proportions à peu près égales de sondés pensaient que les Démocrates risquaient de ne pas aller assez loin[70].

Le gouvernement a également eu des difficultés à susciter un sentiment d'urgence à propos de la réforme. Tout en étant conscients que le système de Sécurité sociale aurait de sérieux problèmes dans l'avenir, la plupart des électeurs n'étaient pas persuadés que des mesures immédiates s'imposaient. Dans la mesure où l'année 2041, c'est-à-dire l'échéance à laquelle le fonds fiduciaire serait épuisé, était encore très éloignée, les partisans de la réforme se sont initialement focalisés sur les alentours de 2016-18, période à laquelle il était prévu que les excédents de trésorerie du système se transforment en déficits. Si l'échéance de 2016 donnait indéniablement une plus grande impression d'urgence que 2041, les opposants à l'administration affirmaient que la disparition des excédents de trésorerie n'avait aucune signification économique particulière, et les adversaires de la création de comptes individuels furent prompts à souligner qu'un dispositif financé par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale, quel qu'il fût, ne ferait qu'*avancer* la date à laquelle disparaîtraient les excédents de trésorerie du système. De manière plus générale, les partisans de la réforme mettaient en avant les coûts induits par les atermoiements, en faisant valoir que si le système était modifié uniquement à l'approche d'une crise, les hausses de prélèvements ou les réductions de prestations nécessaires pour le sauver n'en seraient que plus importantes, et que les cohortes les plus jeunes devraient alors assumer une part écrasante de ces coûts[71].

Enfin, la Maison Blanche a également eu beaucoup de mal a expliquer sa proposition d'indexation progressive. Ce dispositif aurait permis d'éliminer jusqu'à 70 % du déficit à long terme, mais il aurait réduit les pensions versées aux 70 % les plus aisés de la population des futurs retraités, cette réduction étant maximale pour les plus riches d'entre eux. Cette proposition a suscité de très vives critiques de la droite, qui était opposée à l'idée de rendre le système plus redistributif, ainsi que de nombreux gens de gauche, qui y voyaient le premier pas vers la transformation de la Sécurité sociale en programme d'« aide sociale », évolution qui compromettrait à long terme le soutien de la population à ce système[72]. Le principe de l'indexation progressive était populaire, mais les baisses de prestations auraient commencé à affecter les personnes ayant un revenu moyen de carrière supérieur ou égal à 25 000 USD par an, soit un montant nettement inférieur à celui considéré par la plupart des personnes sondées comme le seuil de revenu séparant les « riches » du reste de la population[73]. Ces chiffres étaient naturellement fondés sur le revenu moyen de carrière, et non sur les derniers revenus d'activité, mais les adversaires de la réforme ont réussi à oblitérer la distinction entre revenu d'activité final et revenu moyen de carrière[74].

Conclusion

Toute initiative visant mettre en place un financement par capitalisation partielle du système de Sécurité sociale (le régime public fédéral de pensions de vieillesse, de réversion et d'invalidité) ne pouvait que se heurter à des difficultés, dans la mesure où une telle transition aurait des coûts significatifs à court terme, tout en ne procurant aucun avantage dont les responsables politiques pussent s'octroyer le mérite, sauf à long terme. Le gouvernement espérait manifestement rendre cette transition plus attractive en liant le financement par capitalisation partielle à la création de comptes individuels[75].

Néanmoins, les conditions dans lesquelles le projet de réforme a été présenté étaient à bien des égards fortement défavorables. Il n'existait pas de consensus net sur la nécessité de la réforme, ni sur la solution à adopter. Il était certes largement admis qu'il serait moins coûteux de réformer le système avant que la situation ne devînt critique, mais les législateurs n'avaient guère de raison de se risquer à prendre des initiatives pour réformer la Sécurité sociale en l'absence de crise ou d'un très vaste soutien à un train de réformes. En outre, les partisans de la réforme n'ont jamais complètement résolu la contradiction manifeste entre l'accent mis sur la solvabilité du système, en tant que problème le plus urgent, et la décision de faire des comptes individuels l'élément central de la réforme. Il n'existait pas non plus de groupe de population clairement identifié comme bénéficiaire des comptes individuels. Les groupes qui auraient pu retirer le plus grand bénéfice de la réforme – les travailleurs jeunes et les personnes à bas revenus, auxquels le projet du gouvernement offrait au moins une possibilité limitée de diversifier leur épargne-retraite – étaient soit peu impliqués dans le débat, soit dubitatifs quant à l'intérêt de la solution proposée.

Malgré le fait qu'ils contrôlaient à la fois le Congrès et la Maison Blanche, les Républicains avaient clairement besoin du soutien des Démocrates, pour des raisons à la fois procédurales et politiques : sur le plan procédural, ils ne pouvaient faire adopter aucune disposition par le Sénat sans l'appui de certains Démocrates, et sur le plan politique, ils avaient besoin d'une réforme bipartisane, afin de limiter les risques électoraux auxquels ils s'exposaient. Les membres démocrates du Congrès étaient donc en position d'exercer un droit de veto, tant qu'ils restaient unis. Les précédentes réformes avaient toujours été bipartisanes, indépendamment de la couleur politique du gouvernement au pouvoir, car aucun des deux partis n'avait voulu endosser seul la responsabilité de mesures d'austérité. Néanmoins, l'adoption d'une solution bipartisane est encore plus importante pour les Républicains que pour les Démocrates en matière de Sécurité sociale, compte tenu de l'asymétrie persistante qui caractérise le niveau de confiance que leur accorde le public sur cette question. Or, dans la mesure où le gouvernement fédéral est sous le contrôle d'un seul parti, l'opposition n'a guère de raison de se rallier à un compromis s'il s'agit de répartir des pertes, et s'il n'y a pas de situation de crise suffisamment urgente pour que son absence de coopération apparaisse comme une forme dangereuse d'obstructionnisme. Compte tenu de la difficulté du problème et de la faiblesse des partis politiques américains, il est peu probable qu'un train de réformes satisfaisant émerge du cours « normal » des activités des commissions parlementaires, en particulier si aucune crise n'impose d'avancer sur cette question. Néanmoins, même un mécanisme spécial, tel que la Commission pour le renforcement de la Sécurité sociale qui avait été mandatée par le Président, n'a guère de chances de mener sa tâche à bien si son caractère bipartisan est mis en doute.

Le contraste entre la réforme de la Sécurité sociale et celle de la protection sociale laisse à penser qu'un des facteurs peut-être déterminants réside dans le fait que le dispositif considéré soit « mûr » ou non pour être réformé[76]. Contrairement au programme d'aide aux familles avec enfants à charge (AFDC, *Aid to Families with Dependent Children*) au milieu des années 90, la Sécurité sociale n'était en 2005 manifestement pas « mûre » pour une réforme. Dans le cas de l'AFDC, la réforme radicale menée à bien avait été précédée par le constat partagé que la défaillance du programme était irrémédiable, et par une série de modifications progressives qui avaient déjà commencé à affaiblir ce dispositif. En 2005, il n'existait en revanche aucun consensus sur le fait que le système de Sécurité sociale était de quelque manière que ce fût « défaillant ». Il restait très populaire et, selon les propres estimations du gouvernement, il devait s'écouler

encore plusieurs décennies avant qu'il ne fût confronté à de graves problèmes financiers. Les propositions du gouvernement n'avaient pas non plus été précédées par le type de changements progressifs qui avaient déjà commencé à affecter l'AFDC. En fait, l'avantage peut-être le plus important dont ont bénéficié les adversaires de la réforme était que l'autre terme de l'alternative résidait dans un statu quo populaire et solidement institutionnalisé, qui ne semblait aucunement en danger d'effondrement imminent si les réformes projetées n'étaient pas mises en œuvre.

Notes

1. Composé d'une réduction de la prestation de 2.7 % majorée de 0.3 % de frais administratifs.
2. Pew (2005) ; voir également Galston (2007:3).
3. Galston (2007:5–6).
4. En outre, les déficits fédéraux de base auraient été nettement plus importants en l'absence d'excédents de la Sécurité sociale.
5 . Voir CSS (2001) : deux des trois options proposées par la Commission du Président en 2001 prévoyaient le remboursement des transferts de recettes générales. L'option 1 ne le prévoyait pas et a été critiquée en partie pour cette raison.
6. La baisse ralentirait par la suite, mais le ratio serait voisin de 2 : 1au milieu du siècle. CSS (2001) et OCDE (2005).
7. Shoven (2008).
8. La SSA n'en est pas moins demeurée en général la principale source d'informations et d'analyses des diverses commissions officielles et conseils consultatifs ayant examiné le système de Sécurité sociale. Voir Teles et Derthick (2003) pour obtenir de plus amples informations.
9. On peut citer à cet égard le *Cato Institute*, la *Heritage Foundation*, et l'*American Enterprise Institute*, parmi bien d'autres.
10. Ce groupe de parlementaires démocrates comprenait Calvin Dooley, Charles Stenholm, Charles Robb, Robert Kerrey, Daniel Moynihan et John Breaux.
11. L'AWRS s'est attachée à faire pression sur le Congrès, tandis que la COMPASS, qui était soutenue par nombre des mêmes groupes d'intérêts, a mené auprès du grand public une campagne de communication en faveur de la réforme.
12. L'AARP, qui constitue le plus grand groupe de pression des États-Unis, possède des services importants spécialisés dans la recherche sur les politiques publiques et le travail de pression, et sait fort bien mobiliser ses militants de base pour qu'ils interpellent leurs représentants élus à propos de la Sécurité sociale.
13. Bowman (2005).

14. Ross (2007). Il s'agit là d'un trait typique des régimes de retraite de la plupart des pays. De nombreuses études sur l'économie politique de la réforme des retraites soulignent cette dépendance à son évolution dans le temps. Voir par exemple Pierson (1994), James (1998), Myles et Quadagno (1997), ainsi que Myles et Pierson (2001).

15. Vingt-cinq ajustements de ce type ont eu lieu au cours des 20 premières années du programme, et tous ont tendu à assouplir les conditions d'admissibilité au bénéfice des prestations ou à augmenter celles-ci.

16. Les réformes de 1977 ont été adoptées à la suite de projections actuarielles indiquant qu'un déficit de financement apparaîtrait dès 1979, tandis que la réforme de 1983 a été déclenchée par des prévisions laissant à penser qu'un tel déficit de financement pourrait se matérialiser dans un délai de quelques mois seulement. Le train de mesures de 1977 a réduit les prestations même pour les cohortes proches de la retraite. Voir Arnold (1998).

17. Voir Diamond (1996) pour avoir une vue d'ensemble des propositions avancées à l'époque.

18. Le candidat à la présidence finalement investi par le Parti républicain, George W. Bush, avait déjà préconisé d'autoriser les individus à placer sur des comptes privés une partie des cotisations sociales prélevées sur leurs salaire dès la première campagne qu'il avait menée en vue d'être élu au Congrès, en 1978, et il avait évoqué cette question lorsqu'il avait annoncé sa candidature à la présidence. Voir Galston (2007:1).

19. Voir Diamond (1996), Gramlich (1996), Ferrara (1997), et Bosworth et Burtless (2004).

20. Voir Samuelson (1958) : dans un système par répartition stable, le taux de rendement d'équilibre obtenu par les travailleurs sur leurs cotisations est égal à la croissance de la masse salariale de l'économie en termes réels – obtenue en multipliant les salaires réels par le nombre de travailleurs.

21. Pour un examen approfondi de cette question, voir Bosworth et Burtless (2004).

22. En tant que candidat à la présidence, George W. Bush, qui était alors gouverneur, proposait d'utiliser à cette fin la moitié de l'excédent.

23. Gramlich (1996).

24. CSS (2001) et Cogan et Mitchell (2003).

25. Cogan et Mitchell (2003).

26. Si les excédents accumulés dans le fonds fiduciaire étaient dépensés au lieu d'être utilisés pour réduire la dette fédérale nette, la capacité de l'administration fédérale à payer les prestations dues lorsque le solde de trésorerie du système deviendrait de plus en plus négatif serait compromise.

27. Cogan et Mitchell (2003) et Shoven (2001).

28. Voir par exemple Becker (2005).

29. Voir Diamond (1996) pour avoir une vue d'ensemble des arguments avancés contre la mise en place de comptes privés.

30. Selon les adversaires des comptes privés, c'est ce qui s'est produit au Chili au cours des dix premières années consécutives à la privatisation. Voir Vittas et Iglesias (1992).

31. Bowman (2005) et Pew (2005). D'après un sondage *Washington Post*/ABC News de décembre 2004, 25 % seulement des personnes interrogées étaient d'avis que le système de Sécurité sociale était « en crise », tandis que 49 % d'entre elles estimaient qu'il avait de sérieux problèmes mais qu'il n'était pas en crise. Dans le cadre d'un sondage CNN/*USA Today* de janvier 20005, 18 % des sondés ont répondu que le système était « en crise » et 53 % qu'il avait de « sérieux problèmes ».

32. Voir les données figurant dans Pew (2005).

33. Aux termes du mandat de la Commission, toute proposition de réforme de sa part devait également préserver les prestations d'invalidité et de réversion servies dans le cadre du système de Sécurité sociale, et il était exclu que l'excédent de ce système pût être utilisé en dehors du cadre de la Sécurité sociale, ou que le gouvernement fût autorisé à placer les fonds du système sur le marché boursier.

34. On peut citer à cet égard Charles Blahous, assistant spécial du Président pour la politique économique, et Andrew Biggs, un ancien chercheur du *Cato Institute*, qui était directeur adjoint du Conseil économique national de la Maison Blanche sous le gouvernement Bush.

35. Deux des propositions avancées reposaient sur des comptes facultatifs financés à partir des cotisations prélevées sur les salaires, ces ponctions étant compensées par des réductions des pensions « classiques » de Sécurité sociale financées par répartition : la première proposition ne prévoyait pas d'autre modification du système de Sécurité sociale, tandis que l'autre mentionnait également une « indexation progressive ». Quant à la troisième proposition, elle reposait sur la mise en place de comptes facultatifs « complémentaires » – financés à la fois par ponction d'une partie des cotisations existantes de Sécurité sociale et par des prélèvements additionnels – qui s'ajouteraient au système classique de Sécurité sociale, quoique avec certaines modifications en termes de recettes et de dépenses. Deux des trois options prévoyaient que les transferts de recettes générales seraient remboursés afin de préserver le régime d'autofinancement du système de Sécurité sociale dans son ensemble.

36. Certaines des réductions prévues dans les propositions de la Commission auraient concerné même ceux qui auraient renoncé à se doter d'un compte individuel.

37. L'argument sous-jacent relève de l'économie politique. A strictement parler, la question de savoir si le système de Sécurité sociale est ou devrait être préfinancé est indépendante du fait de savoir si le reste du budget fédéral est en excédent ou en déficit. Toutefois, ainsi qu'on l'a noté, les données disponibles concernant la relation entre les soldes de la Sécurité sociale et les dépenses fédérales montrent que le recours aux transferts de recettes générales pour financer la transition à un préfinancement partiel aurait entraîné, même si ces transferts devaient être remboursés par le système de Sécurité sociale, une croissance plus lente des dépenses fédérales (ou des possibilités réduites de réductions d'impôts).

38. Voir Bliss (2006) et Gleckman (2005) en ce qui concerne la réticence des représentants Démocrates conservateurs et de certains Républicains à soutenir les comptes individuels dans un contexte de hausse des déficits fédéraux.

39. Les prestations dues en vertu de la législation en vigueur seraient préservées pour les travailleurs âgés de 55 ans ou plus.

40. Plusieurs chefs de file républicains du Congrès ont exhorté le gouvernement à ne pas soumettre de projet de loi (voir l'édition du 12 février 2005 du *Washington Post*).

D'autres, en revanche, ont insisté pour que la Maison Blanche présente des propositions précises [voir Edwards (2007:253)].

41. Voir Edwards (2007:253), l'édition du 2 mai 2005 du *Northwest Herald*, et l'édition du 19 mai 2005 du *New York Times*.

42. Bush (2005) ; « Strengthening » (2005).

43. Voir par exemple Weller et Rasell (2000), qui font observer que le rapport de 2000 était fondé sur des prévisions de croissance du PIB, des salaires et de la productivité sur la période 2010-75 qui étaient inférieures aux taux constatés sur toute période prolongée du précédent demi-siècle. Néanmoins, la SSA a souligné que pendant une grande partie des années 70 et 80, on lui avait reproché de pécher par excès d'optimisme, et que le taux de croissance de la productivité à long terme devrait plus que doubler pour que le système demeure solvable tout au long du XXIe siècle sans modification des dispositions relatives aux cotisations et aux pensions. L'argument selon lequel la SSA a été trop pessimiste se fonde essentiellement sur son incapacité à anticiper la poussée des salaires à la fin des années 90 et non sur un biais intrinsèque de ses méthodes.

44. Edwards (2007:253).

45. Selon la Maison Blanche, du 3 mars au 1er mai 2005, le Président, le secrétaire au Trésor et d'autres hauts responsables gouvernementaux ont pris part à 166 manifestations organisées dans 40 états dans le cadre de cette campagne. Ils ont également accordé plus de 500 interviews diffusées à la radio.

46. Le taux d'approbation par l'opinion publique de la gestion du dossier de la Sécurité sociale par le Président a diminué de 16 points de pourcentage entre février et début juin. Voir Galston (2007), Ross (2007:426) et les données de sondage figurant dans Bowman (2005).

47. Voir Ross (2007:426) pour prendre connaissance des commentaires formulés par les chefs de file républicains de la Chambre des Représentants et du Sénat.

48. Galston (2007) et Edwards (2007).

49. Les règles de procédure du Sénat des États-Unis permettent à un sénateur, ou à plusieurs, de parler aussi longtemps qu'ils le souhaitent sur le sujet de leur choix (une tactique désignée en anglais par le terme « *filibuster* »), sauf si une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Sénat vote la fin des débats. En pratique, la tenue de discours ininterrompus dans l'hémicycle n'est plus exigée, si bien que ce type de manœuvre d'obstruction parlementaire est devenu beaucoup plus courant ces dernières années. Les projets de loi de finances sont toutefois soumis à des règles spéciales d'« ajustement », qui excluent ces manœuvres d'obstruction parlementaire. Depuis 1996, ces règles sont appliquées à toutes les questions budgétaires *hormis la Sécurité sociale*, qui ne peut faire l'objet d'une procédure d'ajustement.

50. Des sondages d'opinion ont mis en évidence une méfiance généralisée à l'égard du vocabulaire de la « privatisation », si bien que le gouvernement et ses partisans parlaient de comptes « individuels » et non plus de comptes « privés », tandis que les adversaires de la réforme dénonçaient une « privatisation ». Pour obtenir de plus amples informations sur les termes utilisés à ce stade, voir Edwards (2007:279-80).

51. Un seul des 201 Démocrates siégeant à la Chambre des Représentants a appuyé les propositions du gouvernement ; quant aux quatre sénateurs démocrates qui avaient précédemment manifesté un certain intérêt pour la mise en place de comptes

individuels, ils ont repoussé les ouvertures faites par les Républicains en vue de les rallier à leur cause.

52. Cette indexation progressive aurait modifié la formule de calcul des prestations de base, sauf pour les trois déciles inférieurs de la distribution des travailleurs suivant leur revenu d'activité moyen tout au long de leur carrière (dont les prestations de base seraient demeurées inchangées). À compter de 2012, les travailleurs au revenu moyen de carrière supérieur au troisième décile auraient vu leurs prestations diminuer, du fait de l'affaiblissement du lien entre pensions initiales et salaires. Ces réductions auraient été relativement limitées pour les travailleurs ayant un niveau moyen de revenu de carrière, et plus fortes pour les individus caractérisés par un revenu de carrière plus élevé, sachant que cette diminution aurait correspondu pour les individus situés à l'extrémité supérieure de l'échelle à une indexation quasi intégrale de leurs pensions sur l'IPC (l'évolution des salaires n'étant quasiment plus du tout prise en compte dans le mécanisme d'indexation). Ces modifications ne devaient pas s'appliquer aux personnes devenant admissibles au bénéfice des pensions de Sécurité sociale avant 2012.

53. Certains membres républicains du Congrès contestaient le fait que la proposition du gouvernement prévoyait, en sus de l'affectation d'une partie des cotisations prélevées sur les salaires à des comptes individuels, des réductions des prestations destinées à compenser cette ponction. Ils soulignaient avec insistance que ces mesures de compensation n'étaient pas nécessaires, et qu'elles allaient renforcer l'opposition à la réforme.

54. Galston (2007:5).

55. Galston (2007:3-4).

56. Les avocats de la réforme ont souligné que le terme « privatisation », qui s'est avéré très sensible dans le débat sur la réforme de la Sécurité sociale, ne pouvait pas s'appliquer facilement à des comptes individuels gérés par un organisme public ; sa pertinence n'était pas évidente même dans l'hypothèse d'une gestion privée des comptes, car ceux-ci seraient toujours financés par des cotisations de Sécurité sociale obligatoires et feraient partie d'un système étroitement réglementé et largement public.

57. Données tirées du site Internet « MoneyLine » du *Congressional Quarterly*. Début avril, l'AARP a indiqué que le Congrès avait reçu 460 000 appels téléphoniques de la part d'électeurs déplorant les projets du gouvernement.

58. Pour obtenir de plus amples informations, voir Edwards (2007:296).

59. Edwards (2007:300-02) décrit les pressions auxquelles ont été soumis de nombreux législateurs républicains par les groupes de pression et les électeurs, ainsi que les états d'âme que cela leur inspirait et dont ils faisaient part de plus en plus ouvertement.

60. Selon un sondage NBC/*Wall Street Journal* de décembre 2004, 35 % des personnes interrogées considéraient que l'élection avait donné mandat au Président de mettre en place des comptes privés financés par « ponction » sur les cotisations de Sécurité sociale, tandis que 51 % étaient d'avis contraire.

61. Voir les données incluses dans Bowman (2005:18-28) ; voir également l'édition du 15 janvier 2005 du *Los Angeles Times*, selon laquelle la proportion de personnes interrogées favorables à la mise en place de comptes d'épargne-retraite financés par ponction sur les cotisations de Sécurité sociale tombait de 42 % à 23 % lorsque la baisse concomitante des prestations garanties était mentionnée.

62. Voir Bowman (2005) pour le détail des résultats ; les plus frappants, peut-être, ont été ceux du sondage ABC News/*Washington Post* réalisé du 21 au 24 avril, qui indiquaient que le soutien de l'opinion publique à la mise en place de comptes individuels était à son plus bas niveau depuis que la question avait été posée pour la première fois en mai 2000.

63. Selon des données du *Pew Research Center*, plus un individu était dépendant de la Sécurité sociale et préoccupé par son avenir, moins il était favorable aux projets de réforme du gouvernement. Voir Schneider (2005) et Edwards (2007:290-2).

64. Voir CSS (2001:33) pour prendre connaissance du raisonnement de la Commission, qui met fortement l'accent sur l'idée que les Américains à faibles revenus et les minorités, qui tendent à se caractériser par une espérance de vie plus courte, sont particulièrement désavantagés par le caractère non transmissible des actifs accumulés dans le cadre du système de Sécurité sociale.

65. Voir notamment Edwards (2003), qui soutient que les stratégies d'« opération vérité » échouent plus souvent qu'elles ne réussissent : les présidents parviennent rarement à susciter une adhésion suffisante de la population à leurs propositions pour pousser le Congrès à les adopter, à moins qu'il ne soit déjà enclin à le faire.

66. D'après Kernell (1997), les présidents impopulaires risquent de compromettre l'adhésion du public à leur message. C'est ce qui semble s'être passé en 2005 : Bowman (2005:18) fait observer que le soutien apporté à la mise en place de comptes individuels reculait lorsque les questions posées aux sondés associaient le nom du Président aux propositions évoquées, ce qui tient sans doute à la fois aux clivages partisans et au recul global de la popularité du Président.

67. Bowman (2005:35-36) présente des données tirées de divers sondages importants réalisés au cours de la période 1981-2005 ; l'avance du Parti démocrate sur les questions de Sécurité sociale était généralement supérieure à 20 points de pourcentage.

68. Ainsi, dans un sondage Harris de mai 2005, 49 % des personnes interrogées reprenaient à leur compte l'accusation des Démocrates selon laquelle le véritable objectif du gouvernement était de supprimer la Sécurité sociale.

69. L'importance de la « mainmise » des Démocrates sur la question de la Sécurité sociale est traitée de manière approfondie par Ross (2007). Voir également Edwards (2003), qui présente de nombreuses informations sur la capacité limitée des présidents des États-Unis à influencer l'opinion publique.

70. Voir les données figurant dans Bowman (2005).

71. Le ministère du Trésor (2007) estime qu'une hausse du taux des cotisations prélevées sur les salaires de 3.5 points de pourcentage à compter de 2007 aurait à peu près le même effet sur la solvabilité du système qu'une augmentation de 5.8 points de pourcentage à partir de 2041, et qu'elle imposerait aux cohortes les plus jeunes une charge beaucoup moins lourde à assumer.

72. Ross (2007:5) ; *New York Times*, 1er mai 2005.

73. D'après les estimations de Furman (2005), pour les personnes ayant des revenus d'activité supérieurs ou égaux à 90 000 USD, cette baisse des prestations aurait été de 29 % si l'individu considéré prenait sa retraite en 2045 et de 49 % s'il cessait ses activités en 2075.

74. Voir par exemple Furman (2005).

75. En fait, le gouvernement a finalement reconnu explicitement que la création de comptes individuels ne réglerait pas le problème de financement du système, mais qu'ils étaient destinés à renforcer l'attrait de la solution proposée pour le travailleur moyen ; voir Edwards (2007:253).

76. Sur ce point, voir Ross (2007).

Bibliographie

Aaron, H., B. Bosworth et G. Burtless (1988), *Can America Afford to Grow Old?*, Brookings Institution, Washington, DC.

Arnold, D. (1998), « The Politics of Reforming Social Security », *Political Science Quarterly* 113:2, été.

Becker, G. (2005), « A Political Case for Social Security Reform », *Wall Street Journal*, 15 février.

Bliss, J. (2005), « Compromise on Social Security Bill is Proving Elusive for Bush », *Bloomberg.com*, 28 mars, *www.bloomberg.com/apps/news?pid=10000103&sid=aAc_03G7q2YY&refer=us.*

Bosworth, B. et G. Burtless (2004), « Supply-Side Consequences of Social Security Reform: Impacts on Saving and Employment », *Center for Retirement Research Working Paper* 2004-01, Boston College, janvier, *http://escholarship.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1102&context=retirement_papers.*

Bowman, K. (2005), « AEI Public Opinion Study: Attitudes about Social Security Reform », American Enterprise Institute, Washington, DC, 2 août, *www.aei.org/docLib/20050802_SOCIALSECURITY0802.pdf.*

Bush, G. (2005), « State of the Union Address », 2 février, *http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html*.

Campbell, A. (2003), *How Policies Make Citizens: Senior Political Activism and the American Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.

Cogan, J. (1998), « The Congressional Response to Social Security Surpluses, 1935-1994 », *Essays in Public Policy* n° 92, The Hoover Institution, Stanford, CA.

Cogan, J. et O. Mitchell (2003), « Perspectives from the President's Commission on Social Security Reform », *Journal of Economic Perspectives* 17:2, printemps.

Crain, M. et M. Marlow (1990), « The Causal Relationship between Social Security and the Federal Budget », dans C. Weaver (dir. pub.), *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*, AEI Press, Washington, DC.

CSS (2001), « Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans: Report of the President's Commission to Strengthen Social Security », Washington, 21 décembre, *www.csss.gov/reports/Final_report.pdf.*

Derthick, M. et S. Teles (2003), « Riding the Third Rail: Social Security Reform », *in* W.E. Brownlee et H. Graham (dir. pub.), *The Reagan Presidency: Pragmatic Conservatism and Its Legacies*, University Press of Kansas, Lawrence.

Diamond, P. (1996), « Proposals to Restructure Social Security », *Journal of Economic Perspectives* 10:3, été.

Diamond, P. et P.R. Orszag (2004), *Saving Social Security*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Edwards, G. (2003), *On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit*, Yale University Press, New Haven.

Edwards, G. (2007), *Governing by Campaigning: The Politics of the Bush Presidency*, Longman, New York.

Ferrara, P. (1997), « A Plan for Privatizing Social Security », *Cato Project on Social Security Privatization*, Cato Institute, Washington, DC, 30 avril, *www.cato.org/pubs/ssps/ssp8.html.*

Furman, J. (2005), « How Would the President's New Social Security Proposals Affect Middle-Class Workers and Social Security Solvency? », Center on Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 10 mai, *www.cbpp.org/4-29-05socsec.pdf.*

Galston, W. (2007), « Why President Bush's 2005 Social Security Initiative Failed, and What It Means for the Future of the Programme », Wagner Graduate School of Public Service, New York University, septembre, *http://wagner.nyu.edu/performance/socialsecurity/bush2005.pdf.*

Gleckman, H. (2005), « The Beltway Battle Ahead », *Business Week*, 24 janvier.

Gokhale, J. (2005), « Social Security Status Quo versus Reform: What's the Tradeoff? », *Social Security Choice Paper*, n° 35, Cato Institute, Washington, DC, 12 juillet, *www.socialsecurity.org/pubs/ssps/ssp35.pdf.*

Gramlich, E. (1996), « Different Approaches for Dealing with Social Security », *Journal of Economic Perspectives* 10:3, été.

James, E. (1998), « The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review », *Annals of Public and Cooperative Economics* 69:4, pp. 451–82.

Kernell, S. (1997), *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, 3e édition, CQ Press, Washington, DC.

Kotlikoff, L. et J. Sachs (1997), « The Personal Security System: A Framework for Reforming Social Security », *in* House Ways and Means Committee, *Hearings on the Future of Social Security for this Generation and the Next*, 105th Congress, 1st Session, Washington, DC, mars.

Ministère du Trésor (2007), « Social Security Reform: A Framework for Analysis », *Issue Brief* n° 2, US Department of the Treasury, Washington, DC, *www.ustreas.gov/press/releases/reports/treasssissuebriefno2.pdf.*

Munnell, A. et L. Blais (1984), « Do We Want Large Social Security Surpluses? », *New England Economic Review,* septembre/octobre.

Myles, J., et J. Quadagno (1997), « Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View » dans K. Banting et R. Boadway (dir. pub.), *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Queen's University School of Policy Studies, Kingston, Ontario,

Myles, J., et P. Pierson (2001), « The Comparative Political Economy of Pension Reform », dans P. Pierson (dir. pub.) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

OCDE (2005), *Études économiques de l'OCDE : États-Unis*, OCDE, Paris.

OCDE (2007), *Les pensions dans les pays de l'OCDE - Édition 2007*, OCDE, Paris.

Pew (2005), « Public's Agenda Differs from President's », The Pew Research Center for the People and the Press, Washington, DC, 13 janvier, *http://people-press.org/reports/pdf/235.pdf.*

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ross, F. (2007), « Policy Histories and Partisan Leadership in Presidential Studies: The Case of Social Security », dans G. Edwards et D. King (dir. pub.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford University Press, Oxford.

Samuelson, P. (1958), « An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money », *Journal of Political Economy* 66:6, décembre.

Schieber, S. et J. Shoven (1999), *The Real Deal: The History and Future of Social Security*, Yale University Press, New Haven et Londres.

Schneider, W. (2007), « Political Pulse: Crisis of Confidence », *National Journal*, 12 février.

Shoven, J. (2001), « Implementing a Two-Tier Social Security Program », Testimony to the President's Commission to Strengthen Social Security, 6 septembre, *www.csss.gov/meetings/sandiego/John_Shoven_Statement.pdf.*

Shoven, J. (2008), « New Age Thinking », *Foreign Policy*, janvier-février.

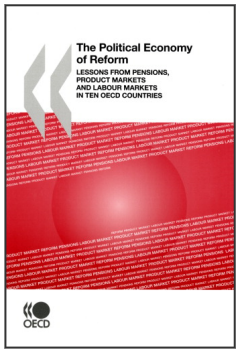
Smetters, K. (2004), « Is the Social Security Trust Fund a Store of Value? », *American Economic Review : Papers and Proceedings* 94:2, mai.

Strengthening (2005), « Strengthening Social Security for the 21st Century », the White House, Washington, DC, février, *http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/social-security/200501/strengthening-socialsecurity.html.*

Vittas, D. et A. Iglesias (1992), « The Rationale and Performance of Personal Pension Plans in Chile », *Working Paper Series* 867, Banque mondiale, Washington.

Weaver, C., dir. pub. (1990), *Social Security's Looming Surpluses: Prospects and Implications*, AEI Press, Washington, DC.

Weller, C. et E. Rasell (2000), « Getting Better All the Time: Social Security's Ever-Improving Future », *Economic Policy Institute Issue Brief* 140, 30 mars, *www.epi.org/Issuebriefs/IB140.pdf.*



Extrait de :

The Political Economy of Reform

Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/9789264073111-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Tompson, William (2010), « États-Unis : Le débat sur le réforme de la Sécurité sociale de 2005 », dans *The Political Economy of Reform : Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264073135-9-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.