

Retraites au Royaume-Uni : contexte, enjeux, réformes

Gaël Dupont, OFCE

Présentation générale

Un système mixte où les retraites privées jouent un rôle important

Le Royaume-Uni a un système de retraite mixte composé d'une pension forfaitaire publique de faible niveau complétée, pour une partie des salariés, par des retraites professionnelles (fonds de pensions) et, pour les autres, par un régime par répartition peu généreux ou par de l'épargne individuelle. Contrairement aux systèmes de retraite d'Europe continentale, le système britannique repose fondamentalement sur le libre choix.

Ce système est peu coûteux pour les finances publiques, mais il est source de pauvreté et d'inégalités, notamment entre les 40 % de salariés qui bénéficient de retraites d'entreprises à prestations définies et les autres.

Les pensions publiques représentent un peu plus de 5 % du PIB et les retraites privées de l'ordre de 3,5 % du PIB. Les pensions publiques ont été fortement réduites depuis une vingtaine d'années au profit de dispositifs privés.

Une population dynamique et active

Le dynamisme démographique est moins affaibli que dans la plupart des pays d'Europe : la fécondité est plus haute que la moyenne (moins élevée que la France, cependant) ; l'immigration est relativement forte. Les taux d'emplois sont parmi les plus élevés d'Europe, notamment parmi les 50-65 ans.

La part des retraites publiques dans le PIB n'augmenterait pas à long terme

Le Royaume uni est le seul pays d'Europe à prévoir une légère baisse à long terme de la part des pensions publiques dans le PIB, en dépit de l'augmentation de la part des retraités dans la population. Le gouvernement favorise un recours croissant à l'épargne privée : son but est de faire passer la part des retraites publiques de 60 % du revenu des retraités aujourd'hui à 40 % dans un demi siècle.

L'objectif est d'assurer des retraites décentes aux salariés à bas revenus, et d'inciter l'ensemble des actifs à préparer leur retraite future en épargnant. L'augmentation des prestations sous conditions de ressources permettrait d'augmenter le niveau de vie des retraités pauvres. La baisse des pensions publiques pour les salariés à moyen et haut revenu et l'amélioration de la régulation des fonds de pension inciteraient à l'accroissement de l'épargne privée. Les réformes du gouvernement *New Labour* augmentent considérablement la complexité du système et réduisent la compréhension que peuvent en avoir les travailleurs britanniques.

Plan du document

I - Démographie, activité et niveaux de vie des retraités

- 1 - Une démographie plutôt favorable
- 2 - Un taux d'activité élevé
- 3 - D'importantes inégalités au sein de la population des retraités

II - Le système de retraite avant les réformes du *New Labour*

- 1 - L'architecture générale du système de retraite
- 2 - Le système public de retraite
 - 2.1 - La pension d'Etat de base (*Basic State Pension, BSP*)
 - 2.2 - La pension d'Etat additionnelle (*State Earnings-Related Pension Scheme*)
 - 2.3 - Les cotisations sociales
 - 2.4 - Les autres prestations sociales en faveur des retraités
 - 2.5 - Les mesures prises par les gouvernements conservateurs dans les années 1980-1990
- 3 - Les retraites professionnelles et individuelles
 - 3.1 - Les régimes de retraite d'entreprise
 - 3.2 - Les plans de retraite individuels
 - 3.3 - La fiscalité des régimes professionnels et des plans de retraite individuels
 - 3.4 - Les conditions de sortie du régime complémentaire public (*contracting out*)
 - 3.5 - Une succession de scandales à la fin des années 1980 et au début des années 1990
 - 3.6 - Y a-t-il une crise des fonds de pension professionnels ?

III - Les réformes du gouvernement Tony Blair

- 1 - Les objectifs visés
- 2 - Les principales réformes en vue de ces objectifs
- 3 - Les réformes des retraites publiques
 - 3.1 - Des mesures ponctuelles améliorant le niveau des prestations publiques
 - 3.2 - La création du *Pension Credit*
 - 3.3 - La création de la seconde pension publique (S2P)
- 4 - Les politiques en faveur de l'emploi des plus de 50 ans
 - 4.1 - La politique de retour à l'emploi
 - 4.2 - La lutte contre la discrimination selon l'âge dans les entreprises
 - 4.3 - L'augmentation de l'âge de la retraite
 - 4.4 - Les incitations financières à travailler au-delà de l'âge de la retraite
- 5 - Les réformes des pensions privées
 - 5.1 - Une épargne privée très insuffisante
 - 5.2 - La création des *stakeholder pensions*
 - 5.3 - La réforme de la fiscalité des fonds de pension
 - 5.4 - Les réformes des retraites d'entreprise

Conclusion

Annexe : Les acteurs dans le domaine des retraites

I - Démographie, activité et niveau de vie des retraités

1 - Une démographie plutôt favorable

	Fécondité 2000	Population totale (en millions)		
	<i>Indice conjoncturel</i>	2000	2050	<i>Croissance</i>
Royaume-Uni	1,64	59,6	61,8	3,6 %
France	1,89	58,7	62,2	5,8 %
UE-15	1,53	376,0	364,5	-3,1 %

Source : Commission européenne, 2003.

	Ratio d'effectifs « 65 ans et + / 15 - 64 ans » (en %)					
	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Royaume-Uni	24	24	29	37	43	42
France	25	25	33	40	45	46
UE-15	24	27	32	41	48	49

Source : Commission européenne, 2003.

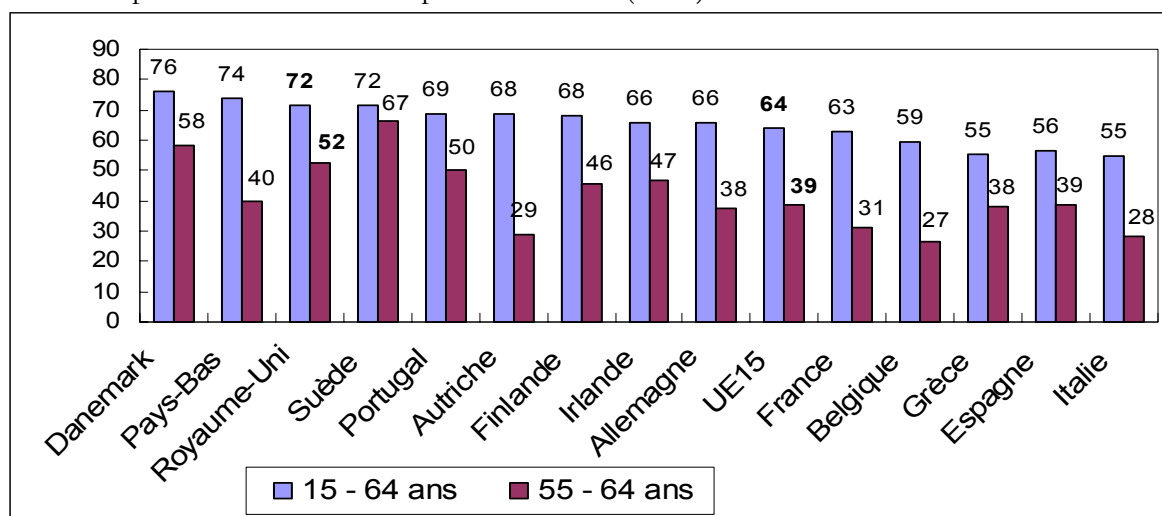
2 - Un taux d'activité élevé

Le taux d'activité des plus de 50 ans augmente

Le taux d'activité des hommes de 50 - 65 ans (65 ans est l'âge légal de la retraite publique pour les hommes) a baissé dans les années 1980 et au début des années 1990. Il est passé de 71 % en 1983 à 64 % en 1993. Il est remonté continûment depuis pour atteindre 72 % en 2003. Dans le même temps, le taux d'activité des femmes de 50 à 60 ans (60 ans est l'âge légal de la retraite publique pour les femmes) est passé de 54 % en 1983 à 68 % en 2003, suivant une hausse continue.

La hausse de l'emploi des seniors est une des priorités du gouvernement Blair et, depuis 1997, le taux d'activité des plus de 50 ans augmente plus vite que le taux d'activité du reste de la population.

Taux d'emplois dans l'Union européenne en 2001 (en %)

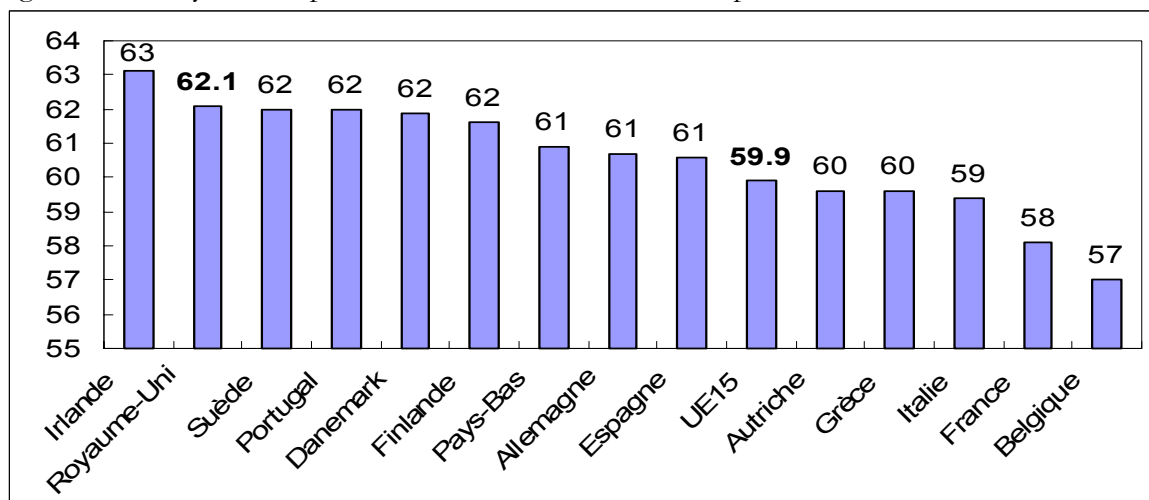


Source : Commission européenne, 2003.

L'âge effectif moyen de départ en retraite se rapproche de l'âge légal de la retraite

En 2001, l'âge effectif de départ à la retraite était de 63,1 ans pour les hommes et de 61,0 ans pour les femmes. Pour les hommes comme pour les femmes, il a tendance à augmenter et, pour les femmes, il dépasse même l'âge légal de la retraite publique. Selon le ministère du travail, 55% des hommes et 1/3 des femmes cessent définitivement leur activité avant l'âge légal de retraite publique.

Age effectif moyen de départ à la retraite dans l'Union européenne en 2001



Source : Commission européenne, 2003.

Il n'est pas possible de liquider sa pension d'Etat avant l'âge légal (65 ans pour les hommes, 60 ans pour les femmes), mais il est possible de bénéficier du minimum vieillesse (*Minimum Income Guarantee*, MIG) à partir de 60 ans. En février 2003, 191 000 hommes âgés de 60 à 64 ans bénéficiaient du MIG. Par ailleurs, un nombre important d'inactifs (1,7 millions en février 2003) dont l'âge est compris entre 50 ans et l'âge légal de retraite publique bénéficient de prestations sociales, notamment des prestations chômage (155 000 personnes) et, surtout, des prestations maladie et invalidité (1,4 millions de bénéficiaires). La principale prestation dont bénéficient les inactifs avant l'âge légal de la retraite publique est l'indemnité d'incapacité (cf. encadré). Début 2003, 9,4% des 50-54 ans et 14,8% des 55-59 ans bénéficiaient de cette indemnité, qui concerne également 22,8% des hommes de 60 à 64 ans.

L'indemnité d'incapacité (*Incapacity benefit, IB*)

*La pension d'incapacité est une prestation contributive (seules les personnes ayant cotisé peuvent en bénéficier) destinée aux personnes ayant un handicap ou une maladie de longue durée. A partir de l'âge légal de la retraite publique, elle est remplacée par la pension de base. Elle est versée par le National Insurance Fund à presque 2,4 millions personnes, parmi lesquelles 1,2 millions ont plus de 50 ans. Elle représente actuellement 72,15 livres par semaine, montant auquel s'ajoutent des suppléments d'âge et des majorations pour personnes à charge. Suite à la forte hausse du nombre de bénéficiaires de l'indemnité d'invalidité (*Invalidity benefit*) dans les années 1980, celle-ci a été remplacée en 1995 par la pension d'incapacité, dont les conditions d'obtention sont plus strictes. Dans le cas de l'indemnité d'invalidité, l'évaluation de la capacité personnelle était effectuée par le médecin généraliste. Ce dernier devait certifier que la personne était incapable d'effectuer un travail a priori raisonnable de lui demander, compte tenu de son âge et de ses qualifications. Pour l'indemnité d'incapacité, l'évaluation de la capacité personnelle est effectuée par le service médical de l'organisme des prestations (*Benefits Agency Medical Service*), qui juge de l'aptitude générale à travailler.*

3 - D'importantes inégalités au sein de la population des retraités

Un niveau de vie moyen relatif satisfaisant...

D'après une étude de Disney et Johnson, le revenu moyen des plus de 60 ans représenterait 80 % de celui des ménages non retraités au Royaume-Uni. A titre de comparaison, il serait, selon cette même étude, de 103 % en France et de 92 % en Allemagne.

... qui masque d'importantes inégalités

Les montants des retraites versées par les fonds de pension ont fortement augmenté au cours des deux dernières décennies, alors que la croissance des retraites publiques a été relativement lente. Au total, la pauvreté apparaît particulièrement répandue chez les plus de 65 ans.

Taux de pauvreté en 1998 (en %)

	Hommes de 65 ans ou plus	Femmes de 65 ans ou plus	Femmes et hommes de moins de 65 ans
Royaume-Uni	32	45	14
France	16	19	16
UE - 15	17	22	15

Source : Commission européenne, 2003.

Note : le seuil de pauvreté est supposé égal à 60 % du revenu médian.

II - Le système de retraite avant les réformes du *New Labour*

1 - L'architecture générale du système de retraite

Le système de retraite est organisé selon trois étages

Le premier étage, obligatoire, verse une pension publique de base et des prestations publiques sous conditions de ressources (l'aide sociale). De plus, le salarié doit s'assurer obligatoirement à un régime complémentaire (c'est le deuxième étage) qui peut prendre trois formes au choix de l'assuré : le régime de retraite complémentaire publique (*Serps*), un régime de retraite d'entreprise préfinancé ou un régime de retraite individuelle par capitalisation. Enfin, le troisième étage, facultatif, couvre les systèmes additionnels aux régimes professionnels et les systèmes d'assurance privée.

Si on reprend la typologie présentée par Cornilleau et Sterdyniak, dans la note « les cinq piliers de la retraite » remise en séance plénière du Conseil d'orientation des retraites le 12 juin 2003, les deux premiers étages composent quatre piliers : le premier pilier correspond au système public de base, le deuxième au système public obligatoire, le troisième aux régimes de retraite professionnelle, enfin le quatrième aux régimes de retraite individuelle.

3 ^{ème} étage : volontaire	Contributions additionnelles aux régimes professionnels (AVC et FSAVC)		Tout type d'assurance privée
2 ^{ème} étage : obligatoire, au choix...	Retraite complémentaire publique, <i>Serps</i> (2 ^{ème} pilier)	Retraites professionnelles (3 ^{ème} pilier)	Fonds de pension individuels (4 ^{ème} pilier)
1 ^{er} étage : obligatoire (1 ^{er} pilier)	Pension publique de base		Aide sociale

La situation des salariés en matière d'affiliation aux différents régimes est très variée

La répartition des salariés selon leur affiliation aux différents régimes obligatoires en 1996 montre une grande diversité de situation, dans la mesure où les diverses formules d'affiliation au système complémentaire obligatoire sont largement diffusées.

Répartition des salariés selon leur affiliation aux régimes obligatoires

Selon les estimations du gouvernement, en 2001/02, le *Serps* couvrait 30 % des salariés britanniques, tandis que 34 % ont renoncé à l'affiliation au *Serps* pour un fonds de pension à prestations définies, 3 % pour un régime professionnel à cotisations définies et 17 % pour un fonds de pension individuel. 7 % des salariés affiliés au *Serps* bénéficiaient, en plus, d'une retraite professionnelle.

2 - Le système public de retraite

Le système public de retraite verse deux types de pensions contributives :

1. une **pension d'Etat de base (*Basic State Pension, BSP*)**, proportionnelle à la durée de cotisation ;
2. une **pension d'Etat additionnelle (*State Earnings-Related Pension*)**, proportionnelle au salaire d'activité, pour les seuls salariés.

Les pensions contributives sont financées en répartition par des **cotisations sociales (salariés et patronales)**. **L'âge légal de la retraite** est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Il n'est pas possible de liquider la pension publique avant l'âge légal.

Il existe également un **minimum vieillesse** et d'autres prestations sous conditions de ressources, payés par l'impôt.

2.1 - La pension d'Etat de base (*Basic State Pension, BSP*)

La *BSP* a été instaurée en 1946. Elle est proportionnelle à la durée de cotisation. Elle est versée à taux plein à toute personne ayant cotisé pendant au moins 90 % de la carrière normale, soit une durée de 44 ans pour un homme et de 39 ans pour une femme. Elle n'est pas versée lorsque la durée de la carrière est inférieure à 25 % de la durée normale. Seuls les travailleurs dont le revenu est supérieur à un certain niveau (*Lower Earnings Limit, LEL*, représentant 77 livres par semaine

actuellement¹) valident une année. Pour les salariés, ce niveau correspond à 17,7 heures rémunérées au salaire minimum². En deçà, aucun droit n'est acquis ; le salarié et son employeur ne paient pas de cotisations sociales.

La *BSP* est la principale pension publique en termes de masse de prestations versées. Son montant moyen apparaît cependant faible puisqu'il ne représente que 15% du salaire moyen. La pension de base à taux plein vaut actuellement par semaine 77,45 livres pour un célibataire et 123,80 livres pour un couple.

2.2 - La pension d'Etat additionnelle (*State Earnings-Related Pension*)

Le *Serps* (*State Earnings-Related Pension Scheme*) est un régime complémentaire public de retraites réservé aux salariés. Comme son nom l'indique, il verse une pension proportionnelle au salaire. Il a été créé par les travaillistes en 1978 dans le but d'améliorer le niveau de vie des retraités qui ne bénéficiaient pas de pensions d'entreprise.

A l'origine, les salariés affiliés à un régime professionnel à prestation définie, garantissant un montant de pension au moins équivalent à celui de la pension *Serps*, pouvaient renoncer à l'affiliation au *Serps* (*to contract out*) ; ils bénéficiaient alors de réductions de cotisations au Fonds National d'Assurance. A la création du *Serps*, plus de la moitié des salariés n'ont ainsi pas été affiliés au *Serps*. La possibilité de renoncer au bénéfice du *Serps* a été étendue par les conservateurs et, aujourd'hui, environ 1/3 des salariés seulement sont affiliés au *Serps*.

Le *Serps* est un régime par annuité. La rémunération moyenne prise en compte dans le calcul de la pension est la partie du salaire comprise entre un minimum, le *Lower Earnings Limit* (LEL), et un plafond, l'*Upper Earnings Limit* (UEL), qui sert également de plafond aux cotisations versées au Fonds National d'Assurance. L'UEL vaut actuellement 595 livres par semaine (1,2 fois la rémunération moyenne). Les salaires portés au compte sont revalorisés selon l'évolution du revenu moyen d'activité. Le *Serps* versait initialement 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années mais le taux de remplacement a été réduit par les conservateurs dans les années 1980 (cf. plus loin).

2.3 - Les cotisations sociales

Les pensions contributives sont versées par le Fonds National d'Assurance (*National Insurance Fund, NIF*).

En 2002/2003, le NIF a versé 52,9 milliards de livres de prestations contributives, ce qui a représenté 4,9 points de PIB. Les principales prestations versées sont les pensions publique de base (38,2 milliards de livres), les pensions publiques de retraite additionnelles (6,0 milliards de livres) et les allocations d'incapacité (*Incapacity benefit*, 6,8 milliards de livres).

Le NIF est entièrement financé par des cotisations sociales.

¹ Au Royaume-Uni, l'année fiscale court d'avril à avril. La plupart des prestations sont augmentées début avril de chaque année.

² Le salaire minimum horaire évolue en octobre chaque année. Il valait 4,20 livres entre octobre 2002 et septembre 2003 et vaut 4,50 livres depuis octobre 2003. En moyenne sur l'année fiscale 2003/2004, il vaut donc 4,35 livres.

Taux de cotisations en 2003/2004 (cas des salariés)

Cotisations	Assiette en livres par semaine	NIF	NHS (Santé)	Total
Salariés	89 - 595	8,95%	2,05%	11%
Employeurs	> 89	10,9%	1,9%	12,8%

Note : les salariés dont le salaire est supérieur à 595 livres paient également 1 % de cotisations maladie sur la part de leur salaire supérieure à 585 livres.

Les cotisations sociales sont plafonnées pour les salariés, contrairement aux cotisations patronales. Les cotisations ne sont payées qu'au-delà d'un plancher, qui était, jusqu'à récemment, le *Lower Earnings Limit* (LEL), seuil en deçà duquel aucun droit à pension n'est acquis. En 2001/2002, une tranche de cotisation à taux 0 a été créée et, dorénavant, les cotisations ne sont payées que sur la partie du salaire supérieur à des seuils (*Primary Threshold* - PT - pour les salariés et *Secondary Threshold* - ST - pour les employeurs) supérieurs au LEL. Actuellement, ces seuils valent tous les deux 89 livres par semaine, soit l'équivalent de 20 heures rémunérées au salaire minimum.

2.4 - Les autres prestations sociales en faveur des retraités

L'Etat verse également des prestations sociales financées par l'impôt. Celles-ci ne bénéficient en général pas seulement aux retraités. Les principales prestations en masse sont les suivantes :

L'aide sociale (Income support / Minimum Income Guarantee)

Jusqu'en avril 1999, les retraités pauvres bénéficiaient de l'aide sociale, dénommée *income support*. En 1999, l'*income support* pour les retraités a été rebaptisé *Minimum Income Guarantee* (MIG). Le MIG, qui est une prestation différentielle, vaut actuellement 102,10 livres par semaine pour un célibataire et 155,80 livres par semaine pour un couple. Contrairement aux plus jeunes, les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 60 ans n'ont pas l'obligation de rechercher un emploi.

Les allocations logement (Housing Benefits)

Les allocations logements (*housing benefits*) peuvent rembourser jusqu'à 100 % du loyer. Le principe est que, pour chaque livre gagnée au-delà de l'aide sociale, l'allocation logement est réduite de 65 pence.

Les allocations pour personnes dépendantes

Deux types de prestations sont versées aux personnes dépendantes. Il n'y pas de conditions de ressources et ces prestations ne sont pas imposables.

L'allocation d'entretien pour personnes handicapées (Disability Living Allowance, DLA)

Il s'agit d'une prestation accordée aux personnes âgées de moins de 65 ans qui, en raison d'une invalidité ou d'une maladie, ont besoin d'une assistance personnelle et/ou d'une aide pour se déplacer. Si le besoin persiste, l'allocataire peut continuer à bénéficier de cette aide au-delà de 65 ans. On dénombre 550 000 bénéficiaires de plus de 65 ans. Il existe trois taux de « DLA assistance » (14,90, 37,65 et 56,25 livres par semaine) et deux taux de « DLA mobilité » (14,90 et 39,30 livres par semaine).

L'allocation d'assistance externe (Attendance Allowance, AA)

Elle est versée aux personnes âgées de plus de 65 ans, fortement invalides et qui ont besoin d'une assistance personnelle. On dénombre 1,3 millions de bénéficiaires et il existe deux taux de AA (37,65 et 56,25 livres par semaine).

Les paiements du chauffage d'hiver (Winter Fuel Payments)

Il s'agit d'une somme forfaitaire versée une fois par an à mi-septembre aux personnes âgées de plus de 60 ans. Cette prestation a été créée en 1997/1998. Une personne bénéficiaire du MIG reçoit 200 livres. Pour les autres, le montant par bénéficiaire dans le foyer du *Winter Fuel Payments* est de 200 livres lorsqu'il y a une seule personne éligible et de 100 livres lorsqu'il y a plusieurs personnes éligibles. On dénombre 11 millions de bénéficiaires. Le budget 2003/2004 a inclus une majoration du *Winter Fuel Payments* de 100 livres pour les personnes âgées de plus de 80 ans.

L'allocation de taxe d'habitation (Council Tax Benefit)

Il s'agit d'un rabais sur la taxe d'habitation, accordé aux bas revenus, pouvant aller jusqu'à l'exonération totale de la taxe d'habitation.

Dépenses de l'Etat en faveur des personnes ayant dépassé l'âge légal de la retraite, en 2001/2002

	Milliards de livres	% du PIB
Pension retraite - base (<i>Basic pension</i>)	36,5	3,6
Pension retraite - liée au salaire (<i>Serps</i>)	5,5	0,5
Revenu minimum garanti (<i>Minimum Income Guarantee</i>)	4,4	0,4
Allocation logement (<i>Housing Benefit</i>)	4,4	0,4
Allocation d'assistance externe (<i>Attendance Allowance</i>)	3,3	0,3
Allocation d'entretien pour personnes handicapées (<i>Disability Living Allowance</i>)	2,1	0,2
Paiements du chauffage d'hiver (<i>Winter Fuel Payments</i>)	1,7	0,2
Allocation de taxe d'habitation (<i>Council Tax Benefit</i>)	1,4	0,1
Autres	1,3	0,1
Total	60,3	6,0

Source : House of Commons

Des abattements d'impôts sur le revenu plus élevés pour les plus de 65 ans

Outre les avantages en termes de prestations sociales, les retraités bénéficient d'un avantage fiscal spécifique. Tous les contribuables bénéficient d'un abattement forfaitaire sur leur revenu imposable (autrement dit, il existe une tranche d'imposition à taux 0) mais les personnes âgées de plus de 65 ans bénéficient d'un abattement plus élevé. En 2003/2004, l'abattement est de 4 615 livres pour les personnes âgées de moins de 65 ans, 6 610 livres pour les personnes âgées de 65 à 74 ans et 6 720 livres à partir de 75 ans. Cet avantage spécifique ne vaut pleinement que pour les personnes dont le revenu imposable ne dépasse pas 18 300 livres. En effet, l'abattement est réduit de 50 pence pour chaque livre de revenu au-delà de ce montant, jusqu'à ce qu'il atteigne le niveau d'abattement standard.

2.5 – Les mesures prises par les gouvernements conservateurs dans les années 1980-1990

Le montant des pensions publiques a été réduit

Les principales mesures prises au cours des années 1980-1990 ont été les suivantes :

- Depuis 1982, les pensions publiques sont indexées sur les prix et non plus sur les salaires.
- Le recul de l'âge légal de la retraite publique des femmes a été programmé : il passera de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020 (*Pension Act*, 1995).

- Les réformes du *Serps* de 1986 et 1995 ont réduit la générosité du système pour les salariés liquidant leurs droits à partir de 2000 :
 - le montant de la pension est passée de 25 % du salaire moyen des 20 meilleures années à 20 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière ;
 - l'indexation sur le salaire du plancher et du plafond, intervenant dans le calcul de la rémunération moyenne, a été supprimée ;
 - la pension de réversion a été réduite de moitié (passant de 100 à 50 % de la pension du défunt).

Ces mesures conduisent à terme à diminuer le montant des pensions publiques.

Suite à l'indexation des pensions sur les prix depuis le début des années 1980, la pension de base à taux plein est passée, entre 1980 et 1990, de 20 % à 15% du salaire moyen des hommes.

Comme le *Serps* a été créé en 1978, le nombre d'années prises en compte dans le calcul du salaire moyen devait augmenter d'un an chaque année pour atteindre 20 ans en 1998/1999. Du fait de la réforme, la durée d'activité prise en compte continue à augmenter d'un an tous les ans et doit atteindre 49 ans à partir de 2027/2028. La réforme prévoit une diminution du taux de remplacement de 5 points en 10 ans, soit une réduction de 0,5 point chaque année. Cette baisse ne serait engagée qu'à partir de 2000/2001 et c'est à partir de 2009/2010 que les salariés liquidant leurs droits à la retraite du *Serps* ne bénéficieraient plus que d'un taux de remplacement égal à 20 %. La baisse du taux de remplacement ne concerne pas les années de cotisations antérieures à la réforme, afin de ne pas remettre en cause les droits acquis.

Avec la perspective de taux de remplacement offerts par le *Serps* très bas, les salariés ont eu tendance à se tourner vers les dispositifs privés de retraite complémentaire, d'autant plus qu'ils étaient incités à le faire.

Les salariés sont incités à choisir des systèmes de retraite privés

Alors qu'ils réduisaient la générosité du système public de retraite, les gouvernements conservateurs ont en effet facilité la sortie du *Serps*.

En 1988, ils ont autorisé l'affiliation à un troisième type de régime de retraite complémentaire : les régimes à cotisations définies (*defined contribution* ou *money purchase*). Ces régimes pouvaient être organisés au sein de l'entreprise (*occupational pension schemes*) ou au niveau individuel (*personal pension schemes*, PPS). De plus, à partir de 1988, les entreprises n'ont plus eu la possibilité d'obliger leurs salariés à adhérer au fonds de pension d'entreprise.

Les PPS ont eu beaucoup de succès. De nombreux salariés ont en effet quitté le *Serps* pour s'affilier à des fonds de pensions individuels ou à leurs régimes d'entreprise. Au début des années 1990, les fonds de pensions individuels couvraient presque un quart des salariés. Pour favoriser le lancement des fonds de pensions individuels, le gouvernement de l'époque a versé 2 points de cotisations sociales à ces fonds, en plus des rabais consécutifs à la sortie du *Serps*.

3 - Les retraites professionnelles et individuelles

Les pensions publiques constituent la part principale des revenus des ménages à la retraite...

En 1999/2000, les pensions publiques (y compris les revenus sous conditions de ressources) représentaient 57 % du revenu des retraités, contre 43 % pour les retraites privées (y compris les revenus d'épargne).

... mais presque la moitié des personnes d'âge actif est affilié à un régime de retraite individuel ou professionnel

En 2000/2001, 45 % de la population en âge de travailler étaient affiliés à des régimes de retraite autres que les régimes publics. Plus précisément, sur un total de 32,3 millions personnes d'âge actif, 14,4 millions de personnes contribuaient à un régime de retraite privé.

L'appartenance à des régimes de retraite individuels ou professionnels est plus répandue chez les hommes (51 %) que chez les femmes (37 %). Elle est plus répandue parmi les personnes à revenus d'activité élevés (80 % chez les personnes gagnant 20 à 30 000 livres par an et presque 90 % pour ceux gagnant plus de 50 000 livres par an) que parmi les personnes à bas revenus (20 % parmi les personnes ayant un revenu d'activité inférieur à 20 000 livres par an).

3.1 - Les régimes de retraite d'entreprise

La création d'un régime de retraite d'entreprise (*Occupational pensions schemes*) est à la libre appréciation de l'employeur. La fourniture d'une couverture retraite est un élément de rémunération susceptible d'attirer les salariés. Les régimes d'entreprise à cotisations définies sont minoritaires et de création récente. Les régimes à prestations définies fournissent en général une couverture de retraite généreuse. Ils sont de longue date très développés au Royaume-Uni, principalement dans les grandes entreprises. Parmi les 100 plus grandes entreprises britanniques, cotées au FTSE 100, 90 ont des régimes de retraite à prestations définies. Les premiers régimes de retraite professionnels datent de la fin du XIX^{ème} siècle. L'objectif initial était de fidéliser et de motiver le personnel, voire de différer partiellement les coûts liés au personnel. Selon le gouvernement Blair, « les régimes de retraite professionnels sont un des grands succès de la protection sociale de ce siècle » (décembre 1998, *Green paper*).

Dans le secteur privé, les retraites promises (les engagements) sont toujours capitalisées. L'entreprise ne gère pas directement le régime de retraite, mais délègue cette responsabilité à une entité extérieure. Le régime d'entreprise prend la forme d'un contrat entre l'entreprise et une entité juridique distincte (*Trust*), dont les membres (*trustees*), nommés par l'entreprise, ont la responsabilité de gérer les fonds dans l'intérêt exclusif des assurés. Depuis la réforme de 1995, les assurés ont la possibilité de nommer 1/3 des *trustees*.

On distingue trois types de régimes de retraite professionnels :

1. les régimes de retraite à prestations définies, financées sur ressources courantes : ces régimes ne concernent que les entreprises ou administrations du secteur public ;

2. les régimes de retraite à prestations définies, où les pensions promises sont pré-financées par des contributions (patronales et salariés) investies en épargne mobilière et immobilière ;
3. les régimes de retraite à cotisations définies.

Dans la majorité des cas, les régimes professionnels sont à prestations définies

En 2000, 10,1 millions de personnes étaient affiliées à un régime de retraite professionnel. 90 % de ces personnes étaient dans un régime à prestations définies, contre 9 % pour les fonds à cotisations définies et 1 % pour les fonds hybrides. Tous les fonds de pension du secteur public sont à prestations définies ; ils couvrent 4,5 millions d'assurés. Parmi les 5,7 millions d'assurés du secteur privé, 81 % sont affiliés à des fonds à prestations définies. Au total, un peu moins de 40 % de l'ensemble des salariés sont affiliés à des fonds de pensions à prestations définies.

La pension est en général calculée en fonction du dernier salaire (*Final salary schemes*). Le montant de la pension (P) est alors égal à un certain pourcentage du salaire de fin de carrière (S) multiplié par le nombre d'années (n) passées au sein de l'entreprise. Ce pourcentage (α) correspond au taux de l'annuité (*accrual rate*).

Ainsi : $P = \alpha.n.S$.

Typiquement, α vaut 1/60, ce qui signifie qu'une personne ayant travaillé 40 ans dans l'entreprise a droit à une pension dont le montant équivaut à 2/3 de son dernier salaire ($40 \times 1/60$).³

La définition du salaire pris en compte dans le calcul de la pension est à la discrétion du régime. Il peut contenir ou non des éléments variables de rémunération et peut être tronqué.

Dans la majorité des cas, les régimes « dernier salaire » du secteur privé prévoient un départ à la retraite à 65 ans (58 % des membres) ou à 60 ans (35 % des membres). Dans le secteur public, la moitié des assurés (51 %) sont couverts par un régime où l'âge de départ à la retraite est 60 ans et l'autre moitié (49 %) par un régime où l'âge de départ à la retraite est 65 ans. Certains régimes de retraites à prestations définies sont des régimes « chapeaux » : ils garantissent un niveau global de pension, y compris le montant de la retraite publique.

Les salariés qui jugent les pensions promises insuffisantes peuvent les compléter par des contributions additionnelles versées au régime lui-même (*additional voluntary contributions*, AVC) ou dans un fonds extérieur (*free-standing additional voluntary contributions*, FSAVC). Les fonds à prestations définies sont plus favorables aux salariés dans la mesure où ils assurent un niveau de pension prévisible. Mais ils sont un frein à la mobilité sur le marché du travail ; les salariés qui changent souvent d'entreprise sont pénalisés par ce type de régime, même si la loi de 1986 protège les droits acquis par les salariés qui quittent l'entreprise.

Les fonds à cotisations définies se développent

Dans les régimes à cotisations définies, l'entreprise ne s'engage que sur son abondement. Le taux de remplacement n'est donc pas garanti. Ces régimes sont plus favorables pour les salariés qui changent souvent d'emploi. Les régimes d'entreprise sont proches des fonds de pensions individuels, mais ils sont plus avantageux du fait de l'abondement de l'entreprise. Celui-ci

³ Ce mode de calcul correspond aux règles de calcul des pensions dans la fonction publique française, où le taux d'annuité valait 2% ou 1/50 jusqu'à la réforme de 2003.

constitue un complément de salaire. En outre, l'expérience montre que la participation des salariés aux fonds de pension est beaucoup plus élevée lorsque l'entreprise effectue un abondement. Selon un rapport de l'Association des Assureurs Britanniques, 70 % des salariés adhèrent au régime de retraite lorsque l'employeur effectue un abondement, contre seulement 13 % en l'absence de contribution de l'employeur.

Le financement des retraites d'entreprise dans le secteur privé

En général, dans les régimes à cotisations définies, les entreprises et les salariés cotisent. Dans les régimes à prestations définies du secteur privé, les entreprises ont l'obligation légale d'épargner dans un fonds de pension séparé de l'entreprise à hauteur de leurs engagements. Les règles du régime de retraite fixent le taux de cotisation à la charge des salariés et l'entreprise doit compléter par une contribution propre afin que l'actif du fonds de pension soit de la même ampleur que les engagements (promesses de retraites).

Les retraites sont partiellement financées par les rabais de cotisations sociales (voir II, 3.4). Dans les régimes à cotisations définies, les retraites dépendent directement du rendement des investissements, alors que dans les régimes à prestations définies, c'est l'entreprise qui supporte le risque financier, même si le contrat peut être renégocié.

Les régimes de retraite du secteur public

Les principaux régimes du secteur public couvrent les salariés du gouvernement central, des collectivités locales (*Local Government Pension Scheme*), du système de santé, des forces armées, les policiers et les pompiers, les enseignants... Ils sont autonomes, ont leurs règles propres. La plupart des grands régimes de retraite du secteur public ne sont pas capitalisés, à l'exception notable du régime des collectivités locales.

L'actif des fonds de pension britanniques est très important

L'actif des fonds de pension britanniques est très important : 762 milliards pour les régimes du secteur privé et 98 milliards pour les régimes du secteur public, soit un total de 90 % du PIB en 2000.

Une tendance à la baisse du nombre de membres actifs des régimes de retraites professionnels

Au début des années 1980, 11,5 millions de personnes étaient affiliées à des fonds de pensions professionnels contre seulement 10,1 millions aujourd'hui. Entre 1995 et 2000, le nombre de membres de régimes de retraite du secteur privé a sensiblement baissé, tandis que le nombre de membres de régimes de retraite du secteur public a augmenté en raison de la forte hausse des effectifs dans certains secteurs (éducation, santé) et d'un taux de participation croissant à ces régimes.

3.2 - Les plans de retraite individuels

La loi de finances de 1986 a introduit, à partir de 1988, les plans de retraite individuels (*Personal Pension Scheme*) pour permettre aux personnes ne bénéficiant pas de retraites professionnelles d'épargner. Les plans de retraite individuels sont des produits financiers, distribués pour la plupart par des compagnies d'assurance, qui donnent lieu à des avantages fiscaux proches de la fiscalité des régimes d'entreprise : les contributions (sous certains plafonds) et les revenus

d'épargne sont exonérés d'impôt alors que les rentes viagères sont imposées (voir II 3.3). Aujourd'hui, 10 millions de personnes contribuent à des régimes de retraites individuels.

Les plans de retraite personnels sont proches des régimes d'entreprises à cotisations définies. La pension est incertaine car elle dépend de l'épargne constituée et des rendements financiers. L'épargnant a jusqu'à 75 ans pour transformer son capital accumulé en rente viagère. Au moment de l'achat d'une rente viagère, il a le choix entre rester dans la société dans laquelle il a accumulé son épargne ou faire jouer la concurrence. La loi laisse une grande liberté dans le type d'annuité et n'interdit notamment pas la discrimination entre les sexes. Les femmes reçoivent en général des annuités plus faibles que les hommes. Par exemple, en août 2003, pour l'achat d'une annuité sans indexation à 65 ans à partir d'un capital accumulé de 100 000 livres, *Prudential* proposait une rente annuelle de 7313 livres pour un homme et de 6741 livres pour une femme.

Les plans de retraites individuels sont souvent moins favorables que les régimes d'entreprise à cotisations définies car le gestionnaire du fonds de pension professionnel a des compétences et un pouvoir de négociation qui lui permettent de négocier d'égal à égal avec les responsables de la gestion financière, ce qui n'est souvent pas le cas des particuliers. De plus, dans les plans de retraite individuels, les charges sont en général très élevées et peu transparentes. Il est très coûteux de changer de fonds ; les gestionnaires qui disposent d'une clientèle captive peuvent imputer à celle-ci des charges élevées. Enfin, dans les régimes professionnels, l'entreprise abonde souvent le plan.

Depuis leur création, les plans de retraite individuels agréés peuvent se substituer au *Serps*. Contrairement aux régimes professionnels, les plans individuels substitués au *Serps* ne donnent pas directement lieu à un rabais de cotisations sociales. Mais l'équivalent du rabais est versé par l'administration dans le fonds de pension. La sortie du *Serps* en faveur des plans de retraites individuels privés a fait l'objet de fortes incitations fiscales à partir de 1988. Les salariés bénéficiant de régimes d'entreprise ont aussi été autorisés à choisir des plans individuels. Ces derniers ont eu beaucoup de succès, mais les rendements des produits financiers ont été très inférieurs aux promesses commerciales.

3.3 - La fiscalité des régimes professionnels et des plans de retraite individuels

Les fonds de pension agréés permettent de bénéficier d'avantages fiscaux, essentiellement sous la forme d'une taxation différée. Les sommes versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et, dans les régimes professionnels, les sommes versées par l'entreprise ne supportent pas de cotisations sociales. Les revenus accumulés dans les fonds de pension sont également exonérés d'impôts. La sortie s'effectue en rentes, imposables, excepté une partie du fonds accumulé, qui peut être sortie en capital et est exonérée d'impôt. Seule cette partie forfaitaire de la retraite est donc exonérée d'impôt.

Les règles actuelles sont complexes car il y a plusieurs dispositifs avec des contraintes propres en fonction de la nature du fonds de pension et de la date de sa création. Les contraintes portent essentiellement sur le plafond de sommes versées en franchise d'impôt et sur les conditions de sortie, notamment la valeur maximale des pensions.

Pour les régimes professionnels, le régime fiscal le plus fréquent s'applique aux salariés membres d'un fonds de pension depuis 1989. Les principales règles sont les suivantes. Les contributions salariales exonérées sont limitées à 15 % du revenu plafonné. Le plafond de revenu (*earnings cap*) vaut 99 000 livres en 2003/2004. Les contributions patronales ne sont pas plafonnées, mais les actifs du fonds de pension ne doivent pas dépasser de plus de 5 % les engagements. Les

prestations, y compris la somme forfaitaire, sont limitées à 2/3 du dernier salaire plafonné après 20 ans de service. La somme forfaitaire exonérée, elle-même, est limitée à 2,25 fois la pension initiale ou à 3/80^{ème} du dernier salaire plafonné. La retraite doit s'effectuer entre 50 et 75 ans, et il est impossible de continuer à cotiser tout en commençant à recevoir des pensions.

Dans le principal régime fiscal s'appliquant aux fonds de pensions individuels, le plafond d'exonération est croissant avec l'âge. Jusqu'à 35 ans, les contributions sont exonérées jusqu'à 17,5 % du salaire plafonné (même plafond que pour les fonds professionnels, *earnings cap*). La proportion de salaire exonérée augmente par tranches d'âge pour atteindre à 40 % à partir de 61 ans. Dans tous les cas, le plafond ne s'applique pas jusqu'à 3 600 livres de cotisations annuelles. La somme forfaitaire qui peut être sortie en capital est plafonnée à 25 % du capital accumulé.

En 2002/2003, les exonérations d'impôt des cotisations aux régimes de retraite complémentaires agréés et des revenus d'épargne de ces régimes ont coûté 19,8 milliards de livres au fisc. Les exonérations de cotisations ont représenté 5,1 milliards de livres. A l'inverse, la taxation des pensions de retraite a rapporté 7,6 milliards de livres. Le coût net pour les finances publiques a donc été de 17,3 milliards (1,6 point de PIB).

3.4 - Les conditions de sortie du régime complémentaire public (*contracting out*)

Un salarié peut sortir (*contract out*) de la pension publique additionnelle (*Serps*) en faveur :

- soit d'un régime de retraite d'entreprise à prestations définies,
- soit d'un régime de retraite d'entreprise à cotisations définies,
- soit d'une pension de retraite individuelle,
- soit, depuis 2001, d'une « *stakeholder pension* » (voir III, 5.2).

Le régime complémentaire doit être agréé. Les règles du « *contracting out* » ont changé en 1997 (à la suite du *Pension Act* de 1995) et en 2002, suite à l'introduction de la Seconde pension d'Etat (*State Second Pension*).

Les conditions à remplir pour que le fonds soit agréé ont été assouplies pour les droits acquis à partir de 1997. Pour les droits acquis jusqu'au 5 avril 1997, un fonds à prestations définies doit assurer une pension au moins égale à la pension minimale garantie (*Guaranteed Minimum Pension, GMP*), correspondant approximativement à la pension *Serps*. Dans le cas des fonds à cotisations définies, la seule obligation de l'employeur était de verser des cotisations égales au rabais de cotisations sociales. A partir d'avril 1997, la GMP a disparu : les fonds à prestations définies n'ont plus de pension minimale à garantir mais doivent répondre à un test général de qualité.

Depuis avril 2002 et l'introduction de la *State Second Pension* (S2P), un salarié sorti du régime complémentaire public continue d'acquérir des droits correspondants à la partie non contributive de ce régime.

Lorsque le salarié opte pour la sortie du régime complémentaire public, en faveur d'un fonds de pension professionnel ou individuel, les cotisations de sécurité sociale sont réduite dans la mesure où le salarié renonce à sa pension *Serps*. Dans le cas des fonds de pensions individuels, les cotisations sociales correspondant à la pension *Serps* sont directement versés par l'Etat dans le fonds de pension. Jusqu'en 1996 – 1997, le rabais était le même pour les trois types de régimes privés, à part un supplément de 2 points versé dans le fonds de pension des salariés de plus de 30

ans ayant opté pour un fonds de pension individuel. En avril 1997, des rabais liés à l'âge ont été introduits pour les systèmes à cotisations définies. A partir d'avril 2002, les règles de rabais changent pour les régimes individuels : la contribution de l'Etat devient plus importante pour les bas revenus, ce qui reflète le sort plus favorable réservé aux personnes aux revenus modestes par la S2P (voir III 3.3).

3.5 - Une succession de scandales à la fin des années 1980 et au début des années 1990

L'affaire Maxwell

Peu après la mort de ce magnat de la presse britannique en novembre 1991, on a découvert que 450 millions de livres avaient été retirées du fonds de pension du groupe. Ce dernier fut mis en faillite. Le gouvernement intervint y compris financièrement pour protéger les pensions, et mit en place une commission indépendante destinée à réformer les systèmes de retraite d'entreprise. Les recommandations ont donné lieu au *Pension Act* de 1995.

Le scandale des mis-selling : tromperie à la souscription de fonds de pensions individuels

En décembre 1993, la *Securities and Investment Board* dévoile, dans un rapport, l'existence de tromperies massives de la part des fonds de pensions individuels, concernant les conditions de vente de 2,5 millions de plans à partir de 1988. Des enquêtes ont eu lieu jusqu'à mi 2002 et ont donné lieu à 11,8 milliards de livres de redressement en faveur de 1,7 millions d'investisseurs.

L'affaire Equitable Life

Equitable Life est un assureur vie. Depuis les années 1950, il proposait un produit garantissant aux souscripteurs une rente viagère à taux garanti après leur retraite. Ces produits ont eu beaucoup de succès. Au cours des années 1990, le taux d'inflation a fortement chuté, et les taux garantis se sont trouvés être très supérieurs aux taux du marché. En 1993, la société ne parvient plus à faire face à ses engagements et, l'année suivante, décide unilatéralement de réduire les montants versés. En 2000, la justice britannique condamne *Equitable Life* et l'oblige à respecter ses engagements. Face aux 175 000 détenteurs de contrats à rendement garanti, l'assureur a également un million de clients détenteurs de contrats sans garantie. Ce sont essentiellement ces derniers qui vont payer les promesses faites aux premiers.

Conséquences : une augmentation de la régulation des fonds de pension

Le scandale Maxwell a amené le gouvernement à prendre des mesures pour améliorer la sécurité des fonds de pension d'entreprise, et plus particulièrement des fonds à prestations définies. Les principales décisions contenues dans le *Pension Act* de 1995 ont été :

- la création d'une autorité de régulation des régimes professionnels, l'OPRA (*Occupational Pensions Regulatory Authority*), dont les prérogatives ont été récemment étendues à l'ensemble des fonds de pension ;
- l'obligation pour les fonds à prestations définies d'avoir un actif au moins égal aux engagements (le *Minimum Funding Requirement*, MFR) ;
- l'obligation pour les fonds de pension d'entreprises d'être assurés auprès d'un *Pension Compensation Board*, qui garantit le paiement des pensions aux salariés en cas de fraude ;
- l'obligation d'indexer les pensions sur les prix (jusqu'à une inflation de 5 %) ;
- en revanche, l'abandon de l'obligation pour les fonds à prestations définies se substituant au *Serps* de verser une pension au moins égale à celle qu'aurait versé le *Serps* (la GMP, Garantie minimum de pension).

Ces mesures, destinées à améliorer la sécurité financière des salariés, sont très contestées par les entreprises qui considèrent qu'elles ont considérablement augmenté le coût administratif et financier des retraites pour les entreprises. Le gouvernement envisage aujourd'hui de revenir sur une bonne partie de ces mesures.

3.6 - Y a-t-il une crise des fonds de pension professionnels ?

Les difficultés financières actuelles des fonds à prestations définies...

Les actifs des fonds de pension sont évalués à leur valeur de marché, et pâttissent donc de l'évolution des marchés financiers ces trois dernières années. Cela a conduit à des déficits très élevés pour les fonds de pensions. Le patronat britannique (CBI) chiffre le déficit actuel des fonds de pension de l'ensemble des sociétés non financières à 160 milliards de livres au minimum, ce qui représente 15% du PIB. Il ne s'agit pas d'un solde courant (contributions versées au fonds de pension - prestations versées par le fonds aux retraités), mais de la différence entre les actifs et les engagements.

Ce déficit est donc en partie temporaire puisqu'il devrait se réduire avec la remontée des cours boursiers. Mais il est aussi en partie structurel : ces dix dernières années, les entreprises ont réduit leurs contributions aux fonds de pensions (« contributions holidays ») car le niveau élevé des cours boursiers leur permettait de remplir les contraintes réglementaires de capitalisation des engagements de retraites sans effectuer d'achats d'actifs financiers. La loi oblige même les entreprises dont le fonds de pension a un actif supérieur de 5% aux engagements à réduire cet excédent, sous peine de pénalités fiscales. De 1987/1988 à 2000/2001, les réductions de contributions pour éviter cette pénalité ont représenté 20 milliards de livres.

De plus, à long terme, l'augmentation de l'espérance de vie tend à accroître la masse des pensions versées. Les fonds de pension qui n'ont pas anticipé cette hausse de l'espérance de vie vont donc devoir accroître leurs contributions. Il reste que le coût des retraites -les engagements- n'a pas augmenté subitement. Les difficultés rencontrées aujourd'hui par les fonds de pensions à prestations définies viennent du fait que les promesses passées n'ont pas été suffisamment pré-financées.

Finalement, la baisse des rendements oblige les entreprises à cotiser davantage pour payer les retraites promises.

...semblent accélérer le désengagement des entreprises

Dans le même temps, les droits acquis par les salariés tendent à se réduire car les entreprises se désengagent. Le développement des fonds à cotisations définies au détriment des fonds à prestations définies n'est pas un phénomène récent mais il semble s'accélérer. Selon le *National Association of Pension Funds*, le nombre d'entreprises fermant leur fonds de pension à prestations définies a presque doublé en 2002. Différentes études convergent pour dire que presque un quart des entreprises a fermé l'accès aux fonds à prestations définies aux nouveaux membres et qu'une proportion à peine plus faible envisage de le faire.

Dans la grande majorité des cas, les entreprises justifient cette orientation par le coût excessif des retraites à prestations définies lié à la faiblesse des rendements des placements boursiers, aux changements de régulation (notamment le *Pension Act* entré en vigueur en 1997) et à la hausse de

l'espérance de vie. Pourtant, la fermeture d'un fonds à prestations définies aux nouveaux entrants ne réduit en rien le coût des retraites si les engagements passés sont respectés.

L'adoption de fonds à cotisations définies s'accompagne de la diminution de la contribution des entreprises

Dans la majorité des cas, la fermeture de fonds à prestations définies et l'ouverture de fonds à cotisations définies s'accompagne d'une baisse sensible de la contribution des entreprises. De façon générale, le taux moyen de contributions des employeurs dans les fonds à prestations définies était de 16,1 contre 8,5 points dans les fonds à cotisations définies. Si les contributions de retraites des entreprises étaient amenées à se réduire durablement, cela constituerait une diminution très forte des perspectives de niveau de vie à la retraite compte tenu de la hausse de l'espérance de vie.

Augmentation de l'espérance de vie et fonds à prestations définies

Pour les fonds à prestations définies comme pour les régimes par répartition, la hausse de l'espérance de vie implique une augmentation des cotisations si l'objectif est de maintenir le taux de remplacement. Plutôt que de fermer leurs fonds à prestations définies, les entreprises peuvent réduire les retraites promises –au moins aux nouveaux entrants– et/ou augmenter l'âge de la retraite et/ou augmenter les contributions des employés. Certaines entreprises ont choisi de réduire les taux d'annuité (accrual rates) c'est-à-dire les taux de remplacement, mais il semble que la grande majorité préfère se désengager.

III - Les réformes du gouvernement Tony Blair

1 - Les objectifs visés

Quand les travaillistes arrivent au pouvoir en 1997, le système de retraite est confronté à plusieurs problèmes. Les retraites publiques ont été réduites par le gouvernement conservateur qui a parallèlement favorisé les retraites privées. Les inégalités parmi les retraités ont augmenté et, compte tenu des réformes en cours, le phénomène est amené à se poursuivre. D'un autre côté, une succession de scandales a fortement réduit la confiance envers les instruments privés d'épargne retraite. Le taux d'épargne d'une partie importante de la population est beaucoup trop bas pour assurer une retraite future décente. Pourtant, le *New Labour* se refuse à revenir sur les orientations des gouvernements conservateurs. Il ne remet pas en cause la forte baisse programmée de la pension publique complémentaire. En particulier, il ne choisit pas d'indexer de nouveau la pension de base sur le salaire moyen. Il conserve l'objectif de réduction de la part des retraites publiques dans le PIB, malgré la hausse future du nombre de retraités. Mais il cherche à améliorer le système. L'objectif du gouvernement travailliste est de réduire les inégalités et d'accroître le niveau de vie des retraités à revenu modeste et moyen.

Pour atteindre son objectif, le gouvernement améliore les retraites publiques pour les bas revenus et prend des mesures en vue d'accroître l'épargne individuelle. Il met en place des mesures favorisant l'activité des seniors. Malheureusement, la crise boursière du début des années 2000 tend à accélérer la tendance au désengagement des entreprises en matière de retraite. Pourtant, le cadre de l'entreprise apparaît comme le lieu le plus efficace d'organisation de l'épargne retraite. Contrairement au gouvernement Thatcher, qui a incité les salariés à quitter leur régime

professionnel en faveur de plans individuels, le gouvernement Blair considère que les salariés qui bénéficient d'un régime d'entreprise doivent y rester affiliés.

Les principaux objectifs des réformes sont les suivants :

1. Améliorer le niveau de vie des retraités modestes
2. Eviter une hausse des dépenses publiques de retraite
3. Augmenter la participation au marché du travail
4. Augmenter l'épargne privée : épargne individuelle
5. Favoriser les fonds de pension d'entreprise

2 - Les principales réformes en vue de ces objectifs

Après avoir listé les principales mesures prises par le gouvernement Tony Blair, nous reviendrons plus en détail sur certaines d'entre elles.

Améliorer le niveau de vie des retraités modestes

- Forte revalorisation de la pension de base depuis 1997 ;
- Création du revenu minimum garanti *Minimum Income Guarantee*, MIG, indexé sur les salaires (avril 1999) ;
- Réforme du régime public par annuités très favorable aux bas revenus (*State second pension*, avril 2002) ;
- Remplacement du MIG par le *Pension Credit*, ce qui conduit à élargir la population bénéficiaire (octobre 2003).

L'amélioration des niveaux de vie se concentre sur les retraités modestes, ce qui permet de ne pas aller à l'encontre du deuxième objectif.

Eviter une hausse des dépenses publiques de retraite

- Aujourd'hui, la part des dépenses de retraite dans le PIB est faible (5,1 %), compte tenu du poids important des pensions privées.
- Pourtant, malgré l'augmentation du ratio de dépendance, la part des retraites publiques dans le PIB diminuerait légèrement pour atteindre 4,9 % en 2041/2042.

Cet objectif est jugé cohérent avec l'amélioration du niveau de vie des retraités du fait des mesures favorisant l'augmentation de la participation au marché du travail et des mesures en faveur de la retraite privée.

Augmenter la participation au marché du travail

- Politique active de l'emploi ;
- Lutte contre la discrimination selon l'âge dans les entreprises (*Age Positive Campaign*) ;
- Hausse de l'âge de la retraite ;
- Incitations financières à travailler plus longtemps.

Les résultats apparaissent positifs : le taux d'emploi des plus de 50 ans augmente plus vite que celui des autres catégories d'âge depuis 1997 et le taux d'emploi des 55-64 ans est légèrement supérieur à 50 %.

Augmenter l'épargne privée : l'épargne individuelle

- Création du *Pension credit* (octobre 2003) ;
- Mesures en faveur de l'amélioration de l'information :
 - campagnes insistant sur l'importance de l'épargne ;
 - campagnes en vue d'améliorer les compétences financières des travailleurs ;
 - évaluation régulière individualisée du niveau futur de pension publique ;
 - évaluation du niveau combiné de pensions publiques et privées ;
- Création d'un nouveau produit d'épargne retraite individuelle, les « pensions des parties prenantes », *stakeholder pensions* (avril 2001) ;
- Simplification du régime fiscal des fonds de pension, en projet.

Favoriser les fonds de pension d'entreprise

Mesures envisagées en vue d'inciter les entreprises à offrir un système de retraite à leurs salariés (non encore adoptées) :

- Simplification du régime fiscal des fonds de pensions ;
- Simplification de la réglementation des fonds de pension à prestations définies, notamment suppression de la norme légale définissant le ratio d'actifs sur les engagements (*Minimum funding requirement*) ;
- Allègement des contraintes d'indexation.

Ces mesures s'accompagneraient de dispositions destinées à éviter que les salariés couverts par un régime d'entreprise se retrouvent avec un niveau de retraite très diminué voire nul lorsque l'entreprise fait faillite ou lorsqu'elle décide de fermer son fonds de pension :

- Création d'un fonds de protection des pensions (*Pensions Protection Fund*), protégeant les droits à retraite accumulés lorsqu'une entreprise fait faillite ;
- Obligation de paiement des retraites lorsqu'une entreprise solvable décide de fermer son fond de pension (*buy-out on wind-up*) ;
- Modification de l'ordre de priorité : lorsqu'un fonds de pension ferme, les travailleurs se partagent les actifs proportionnellement à la durée de la présence dans l'entreprise ;
- Création d'une nouvelle instance de régulation des fonds de pensions.

3 - Les réformes des retraites publiques

Les réformes des retraites publiques sont destinées à augmenter le niveau de vie des retraités modestes et à inciter les salariés à épargner.

3.1 - Des mesures ponctuelles améliorant le niveau des prestations publiques, en l'absence de réforme de la pension de base

Au moment de l'arrivée au gouvernement du *New Labour*, la question du devenir de la *Basic State Pension* (BSP) a été posée. Des positions opposées se sont exprimées, certains souhaitant la

supprimer pour la remplacer par une prestation sous conditions de ressources. Cette mesure a été écartée : la pension de base est considérée comme le fondement du système de retraite britannique et sa suppression aurait été probablement très impopulaire. A l'inverse, une partie des observateurs et les syndicats revendiquaient le retour à une indexation sur le revenu moyen.

Comme la pension de base est versée à l'ensemble des travailleurs, une telle indexation a été jugée trop coûteuse à long terme. Le gouvernement a préféré prendre des mesures ponctuelles améliorant le niveau des retraites, telle que la création du *Winter Fuel Payment* (WFP), ainsi que l'introduction du Revenu Minimum Garanti (*Minimum income guarantee*, MIG), que le gouvernement s'est engagé à indexer sur le revenu moyen. Jusqu'à la fin de la législature, l'abattement à l'impôt sur le revenu pour les plus de 65 ans sera également indexé sur les revenus moyens. Enfin, face au mécontentement des retraités, le gouvernement a nettement augmenté la BSP en 2001 et en 2002⁴. Le MIG a également été augmenté au-delà de ce qui était initialement prévu. A l'horizon de la législature, le gouvernement prévoit d'accroître chaque année la BSP comme les prix et, en tout cas, de 2,5% au minimum (lorsque l'inflation est inférieure à ce seuil).

Finalement, en 5 ans, le revenu des retraités, et notamment celui des plus pauvres, a augmenté de façon non négligeable. Le gouvernement estime la hausse des dépenses publiques en faveur des retraités à 6 milliards de livres, soit plus de 0,5 point de PIB. A partir d'octobre 2003, le tiers des ménages les plus modestes verraient leur revenu augmenter de plus de 1500 livres en termes réels du fait des mesures.

La logique qui consiste à prendre des mesures de court terme dans ce domaine paraît cependant contestable. Il est difficile en particulier de comprendre la logique de la répartition des deniers publics entre prestation universelle (WFP), prestation contributive forfaitaire (BSP) et prestation sous conditions de ressources (MIG).

3.2 – La création du *Pension Credit*, visant à améliorer la situation des personnes aux revenus modestes ayant épargné

En avril 1999, le *Minimum income guarantee* a remplacé l'*Income support* (IS, équivalent du RMI) pour les personnes de plus de 60 ans. Le MIG a été lui-même remplacé par le *Pension Credit* en octobre 2003. L'intérêt de la création du MIG était d'en faire une prestation plus élevée que l'IS et indexée sur la rémunération moyenne. Les conditions de détention d'épargne sont moins restrictives que dans le cas de l'*Income support* : le plafond d'épargne pour bénéficier de l'IS était de 8 000 livres contre 12 000 livres pour le MIG.

Cette pension devait être également moins stigmatisante et plus facile à obtenir que l'aide sociale. Un des problèmes des prestations sous conditions de ressources est que beaucoup de bénéficiaires ne les réclament pas pour diverses raisons : manque d'information, difficulté des démarches, stigmatisation des bénéficiaires... Ce type de comportement est particulièrement fréquent chez les personnes retraitées. Cet objectif n'a semble-t-il pas été rempli puisque le nombre de bénéficiaires potentiels ne réclamant pas le MIG se situerait entre 24 et 32 % selon les sources officielles.

Début octobre 2003, a été introduit le crédit de retraite (*Pension Credit*) en remplacement du *Minimum Income Guarantee*. L'objectif du *Pension Credit* est double : améliorer la situation des personnes qui ont fait l'effort d'épargner et réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale qui ne la réclament pas, ce que n'avait pas réussi à faire le MIG.

⁴ La hausse de la pension de base a été de respectivement 7,4 % et 4,1 % pendant que les prix de consommation augmentaient de 2,1 % en 2001 et de 2,2 % en 2002.

Le MIG est renommé *Pension Credit Garantie*. Ce dernier continue à assurer, sous la forme d'une prestation différentielle, un revenu de 102,10 livres par semaines aux célibataires et de 155,80 livres par semaine aux couples de plus de 60 ans. A cette garantie s'ajoutera, pour les seules personnes de 65 ans ou plus, un *Pension Credit Savings Credit*, versé aux personnes ayant des revenus modestes au-delà de la pension de base.

Pour chaque livre de revenu d'épargne, alors que le MIG était réduit d'une livre en tant que prestation différentielle, le *Pension Credit* n'est réduit que de 40 pences. Autrement dit, 60 % des revenus d'épargne ne sont pas pris en compte dans l'évaluation du *Pension Credit*. Pour les retraités sans ressources autres que la pension de base, la création du *Pension Credit* ne modifie rien : ils bénéficient d'un complément de revenu leur permettant d'atteindre un niveau de revenu garanti équivalent au MIG. Pour les autres ayant des revenus d'épargne, le montant de son revenu global, y compris les prestations, sera majoré.

Considérons un retraité ayant des revenus d'épargne de 24 livres par semaine en plus de la pension de base de 77,45 livres, soit un total de 101,45 livres par semaine. Avant l'introduction du *Pension Credit*, compte tenu du niveau du MIG (102,10 livres), ce retraité bénéficiait de 55 pences de prestations différentielles (102,10 - 101,45) et avait un niveau de revenu équivalent à une personne n'ayant pas épargné. Avec l'introduction du *Pension Credit*, le retraité n'ayant pas épargné reçoit une prestation de 24,65 livres (102,10 - 77,45) et bénéficie d'un revenu total de 102,10 livres. Pour le retraité ayant un revenu d'épargne de 24 livres, le calcul de la prestation ne prend en compte que 40 % de ce revenu, soit 9,6 livres, et le *Pension Credit* vaut 15,05 livres (102,10 - 77,45 - 9,6). Le revenu total du retraité est donc de 116,50 livres (77,45 + 24 + 15,05), soit 14,40 livres (60 % de son épargne) de plus que son revenu avant l'introduction du *Pension Credit*.

Le coût du *Pension Credit* est estimé à 2 milliards de livres par an et le *Pension Credit* devrait concerner presque la moitié des ménages retraités. Selon l'*Institute for Fiscal Studies*, les 10 % de ménages de plus de 65 ans ayant les plus bas revenus gagneront en moyenne 8 % de plus grâce à ce nouveau dispositif. En revanche, il est peu probable que la mesure augmentera l'épargne : le dispositif est complexe et les ménages qui épargnaient déjà pourraient être plutôt incités à réduire leur épargne, puisque l'Etat y contribuera.

3.3 - La création de la seconde pension publique (S2P) en faveur des personnes à bas revenu et de celles inactives pour des raisons familiales ou de santé

En avril 2002, la pension *Serps* a été remplacée par la Seconde pension publique (*State Second Pension*, S2P), plus généreuse pour les bas revenus et pour les personnes qui ne travaillent pas pour raison de santé ou parce qu'elles ont la garde d'enfants ou de personnes dépendantes.

La réforme de la pension complémentaire d'Etat ne remet pas en cause les mesures prises en 1986, en particulier la baisse progressive du taux de remplacement jusqu'à 20 % du salaire moyen sur 49 années. Pour les salariés gagnant plus de 25 600 livres par an (en 2003/2004, soit approximativement la rémunération moyenne), la S2P est égale à la pension *Serps*. Mais elle est nettement supérieure pour les salariés dont le revenu est inférieur à un certain seuil : le *Lower Earnings Threshold* (LET) valant 11 200 livres en 2003/2004. Deux mécanismes interviennent alors : le taux de remplacement est doublé à 40 % et la pension est calculée sur la base du LET et non du salaire lui-même. Cela signifie par exemple qu'un salarié gagnant 1,25 fois le salaire minimum sur la base de 40 heures par semaine, soit l'équivalent du LET, va bénéficier d'un taux de remplacement de 40 % et qu'un salarié travaillant 25 heures par semaine au salaire minimum

va bénéficier d'un taux de remplacement de 80 %. Cette mesure va donc particulièrement favoriser les travailleurs précaires et à temps partiel, pour peu qu'ils gagnent suffisamment pour avoir une rémunération supérieure à la *Lower Earnings Limit* (LEL, 4 004 livres en 2003/2004), c'est-à-dire qu'ils travaillent au moins 18 heures par semaine en moyenne sur l'année.

Dans une tranche intermédiaire de salaire, le taux de remplacement décroît avec le salaire, passant de 40 % pour un salaire annuel de 11 200 livres à 20 % pour un salaire annuel de 25 600 livres. Les pensions restent revalorisées comme les prix.

Les salariés à bas revenu voient donc le niveau de leur retraite future nettement amélioré. En revanche, le taux de remplacement assuré aux salariés à revenus moyens et élevés va aller en décroissant en raison de la réforme du *Serps*, qui conduit à diminuer le taux de remplacement, et de l'indexation prévue du plafond sur les prix, qui conduit à réduire la part du salaire couverte par le système public. Avec une hypothèse de croissance du revenu moyen de 2 % par an en termes réels, le plafond de Sécurité sociale (UEL), qui représente aujourd'hui 1,2 fois le revenu moyen d'activité, ne représenterait plus que 60 % de ce dernier dans 35 ans. Qu'ils restent affiliés au régime complémentaire public⁵ ou non, les salariés à revenu moyen seront donc dans l'obligation de se constituer une épargne retraite importante. L'objectif du gouvernement est bien d'augmenter le niveau des pensions publiques pour les bas revenus et d'inciter les autres à opter pour des dispositifs d'épargne privée. Dans son livre vert de 1998, le gouvernement envisageait même de transformer la S2P en une pension forfaitaire à partir de 2006/2007, une fois les *stakeholder pensions* bien établies. Il paraît beaucoup plus prudent sur le sujet aujourd'hui.

Autre nouveauté apportée par la création de la S2P, les personnes ne travaillant pas ou peu (avec un salaire inférieur au LEL) pour des raisons familiales ou de santé peuvent valider des annuités. La « protection de responsabilité domestique » (*Home Responsibility Protection*) concerne les personnes ayant la garde d'un enfant de moins de 6 ans ou d'une personne ayant une maladie ou une invalidité longue, éligibles aux prestations dépendance (AA et DLA). Les personnes ayant une maladie leur donnant droit à l'indemnité d'incapacité permanente (*Long-term Incapacity Benefit*) ou de l'allocation de handicap grave (*Severe Disablement Allowance*) valident également des annuités au titre de ces périodes. La condition pour bénéficier de ces droits non contributifs est de remplir le *Labour Market Attachment Test*, c'est-à-dire d'avoir travaillé au moins 10% de sa vie active depuis 1978. Les droits acquis sont les mêmes que ceux d'une personne rémunérée au LET : en 2003/2004, ce dispositif permet d'acquérir au cours de l'année une pension de 91 livres (pour un départ en retraite à partir de 2027/2028, davantage pour un départ plus tôt) revalorisée d'ici la retraite comme la rémunération moyenne⁶.

Le ministère du travail estime que 18 millions de personnes devraient bénéficier de la création de la S2P, dont 4,5 millions de salariés à bas revenu (compris en 4 004 et 11 200 livres en 2003/2004) qui verraient leurs droits à pension plus que doubler. L'instauration d'avantages non contributifs devrait également améliorer la situation de 2 millions de personnes exerçant des responsabilités de garde et de 2 millions de personnes ayant des problèmes de santé.

⁵ Si le système public n'est pas de nouveau réformé, ce qui paraît peu probable, les employeurs de salariés à revenu moyen auront un vrai intérêt au « contracting out », car les cotisations patronales sont plafonnées.

⁶ 40 % de 11 200, soit 4 480 livres (l'équivalent de 20 heures au salaire minimum) divisé par le nombre d'années prises en compte dans le calcul de la pension, soit 49 ans à partir de 2027/2028. Si, par exemple, la personne prend sa retraite en 2010/2011, une carrière complète depuis 1978/1979 représente 32 ans, donc les droits acquis sont de 140 livres par an.

Les salariés sortis du régime complémentaire public *Serps* (*contracted out*) peuvent ne pas opter pour la S2P (continuer à bénéficier de rabais et à ne pas toucher de pension complémentaire d'Etat), mais ils bénéficient des nouveaux avantages non contributifs. Les droits ainsi acquis correspondent à l'écart entre la S2P et la pension *Serps* dont ils auraient bénéficié avant la réforme. Dans le cas d'une adhésion à un régime de retraite individuel, les salariés à revenu modeste ne touchent qu'une partie de l'écart entre la S2P et la pension *Serps*, mais ils ne perdent pas pour autant une partie de l'avantage de la S2P : ils bénéficient de réductions de cotisations NIF plus fortes que celles accordées aux salariés appartenant à des régimes professionnels.

4 - Les politiques en faveur de l'emploi des plus de 50 ans

La hausse du taux d'activité des plus de 50 ans est un objectif prioritaire du gouvernement et les nombreuses mesures mises en place semblent être plutôt efficaces. Le taux d'emploi des plus de 50 ans est élevé au Royaume-Uni par rapport aux autres pays européens. En particulier, le taux d'emploi des 55-64 ans est aujourd'hui supérieur à 50 % (52,3 % en 2001 contre 50,5 % en 2000), 50 % étant l'objectif déterminé au niveau européen à l'horizon 2010.

L'augmentation de la participation des seniors au marché du travail depuis le milieu des années 1990 s'explique en partie par une conjoncture favorable mais pas seulement puisque le taux d'emploi augmente plus vite chez les plus de 50 ans que parmi les autres catégories d'âge.

4.1 – La politique de retour à l'emploi

Depuis 1997, le gouvernement a pris de nombreuses mesures destinées à inciter les personnes sans emploi –quel que soit leur âge– à rechercher activement un travail. Parmi ces mesures, on peut citer l'introduction de crédits d'impôt à l'emploi, qui subventionnent les personnes ayant un emploi faiblement rémunéré, et la création, en avril 2002, du *Jobcentre Plus*, qui réunit l'*Employment Service* (~ANPE), qui aidait les sans-emploi à trouver un travail, et la *Benefits Agency* (~UNEDIC), qui versait les allocations. Le *Jobcenter Plus* dépend du ministère du travail et des pensions. L'enjeu de ces mesures est de rendre plus active la politique de l'emploi en orientant les dépenses sociales vers le conseil individualisé aux chômeurs et le soutien à la rémunération du travail, y compris à temps partiel. L'objectif du gouvernement est de promouvoir le travail comme meilleure forme de sécurité sociale (« Welfare to work »).

Dans ce cadre, des mesures spécifiques ont été prises pour inciter les personnes de plus de 50 ans à travailler.

Introduit en avril 2000, le *New Deal 50+* est un programme d'action en faveur de l'emploi des plus de 50 ans, bénéficiaires de l'aide sociale depuis au moins six mois. Il comprend trois volets :

- les conseils individualisés pour la recherche d'emploi ;
- une subvention (*Employment Credit*, EC) de 60 livres par semaine (40 livres pour les emplois à temps partiel) versée pendant un an à la personne qui retrouve un emploi, à condition que le revenu annuel total du bénéficiaire soit inférieur à 15 000 livres⁷ ;
- une subvention à la formation (*Training Grant*) versée au bénéficiaire pour lui permettre de financer une formation utile à son nouvel emploi. Cette subvention valait initialement 750 livres et était attribuée dans l'année suivant l'embauche. Elle a été doublée en juillet 2002 et, à partir de cette date, elle peut être demandée dans les deux ans suivant l'embauche.

⁷ Ce qui correspond à 2/3 du revenu moyen d'activité et 1,7 fois le salaire minimum sur la base de 40 heures hebdomadaires.

L'*Employment Credit* a été réformé en avril 2003, dans le cadre de la création du *Working Tax Credit* (WTC, Crédit d'impôt à l'emploi), qui est un crédit d'impôt versé aux salariés à bas revenu, indifféremment de leur âge. Le WTC est versé à l'ensemble des travailleurs à bas revenu et pas seulement à ceux qui retrouvent un emploi. Il remplace le *Working Families Tax Credit* qui n'était versé qu'aux ménages ayant des enfants et dont étaient exclue la majorité des plus de 50 ans. Les personnes de plus de 50 ans sont donc favorisées par la réforme. Par ailleurs, le WTC comprend un bonus en faveur des plus de 50 ans qui retrouvent un emploi après avoir reçu des aides sociales pendant au moins six mois.

4.2 - La lutte contre la discrimination selon l'âge dans les entreprises (*Age Positive Campaign*)

Le gouvernement a fait de la lutte contre la discrimination selon l'âge une de ses priorités. La première étape a été la publication en 1999 d'un "Code de pratique sur la diversité des âges dans l'emploi" sur la base d'une large consultation (syndicats, employeurs, associations). Une grande campagne de communication en faveur de l'emploi des seniors a été lancée : *Age positive*, avec un site internet, www.agepositive.gov.uk, des guides pratiques pour les entreprises, de la publicité dans les journaux, des initiatives locales récompensant les entreprises ayant des pratiques favorisant la diversité des âges, des conférences auprès des employeurs leur montrant des exemples de bonnes pratiques et l'avantage qu'elles peuvent avoir à favoriser l'emploi senior. Parmi les arguments en faveur de l'emploi des seniors, le gouvernement s'appuie sur des études montrant que les employeurs dont l'âge des salariés est divers bénéficie de taux de rotation réduits et de moins d'absentéisme et que les salariés seniors sont plus motivés et efficaces⁸.

La démarche du gouvernement part du principe que le rejet des travailleurs de plus de 50 – 55 ans répond d'avantage à un *a priori* qu'à une rationalité économique. Au contraire, la discrimination est considérée comme un gâchis, puisqu'elle consiste à ne pas utiliser les compétences d'une partie de la population. L'approche consiste jusqu'à présent en une coopération avec les entreprises. En particulier, les pénalités envers les employeurs qui licencient des travailleurs seniors sont jugées inefficaces, voire contre-productives. Mais le gouvernement prévoit de transposer une directive européenne en une loi contre la discrimination par l'âge dans l'emploi et la formation à partir de décembre 2006. Le gouvernement britannique a également engagé des réflexions sur la directive européenne sur l'égalité des chances qui, selon lui, risque de rendre illégale l'existence d'un âge de la retraite obligatoire.

4.3 - L'augmentation de l'âge de la retraite

Le gouvernement a refusé les propositions faites par certains, notamment l'Association Nationale des Fonds de Pensions, d'augmenter l'âge légal de la retraite à 70 ans. Mais il a confirmé l'augmentation de l'âge de liquidation de la pension publique pour les femmes qui passera de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020, conformément au *Pension Act* de 1995. L'âge à partir duquel le minimum vieillesse (le nouveau *Pension Credit*) pourra être perçu sera augmenté parallèlement.

⁸ Deux études du *Department of Work and Pensions* : *Good Practice in the Recruitment and Retention of Older Workers*, décembre 2001, et *Flexible Retirement: A Snapshot of Large Employers' Initiatives*, juin 2002.

En tant qu'employeur, le gouvernement a également prévu d'augmenter l'âge légal de la retraite. Dans la majorité des régimes professionnels du secteur public cet âge est de 60 ans. Il est prévu qu'à partir de 2006, l'âge normal de la retraite passe à 65 ans pour les nouveaux embauchés. Le gouvernement réfléchit à la façon d'élargir le principe de la hausse de l'âge de la retraite aux salariés présents, sans remettre en cause les droits acquis.

Le gouvernement n'est pas en mesure de contraindre l'âge de départ à la retraite des régimes professionnels. Cependant, il a annoncé une augmentation de l'âge minimum de retraite des fonds de pension professionnels, qui passerait de 50 ans aujourd'hui à 55 ans d'ici 2010. Par ailleurs, il a décidé d'autoriser les régimes de retraite professionnels à permettre à leurs salariés de continuer à travailler dans l'entreprise tout en percevant une pension de retraite professionnelle, ce qui n'était pas possible auparavant. L'objectif est de favoriser les retraites "flexibles" en permettant aux salariés âgés de travailler à temps partiel et de compléter leur salaire par une pension.

Concernant les règles de fonctionnement des régimes professionnels, sur lesquelles le gouvernement n'a pas de pouvoir, l'objectif est de promouvoir les bonnes pratiques. Dans les régimes à prestations définies, il s'agit notamment de mettre en place des majorations de pension ou surcotes qui inciteraient les salariés à travailler plus longtemps et de rendre le calcul du salaire sur la base duquel est calculée la pension plus favorable à l'emploi : évaluation sur la base d'une rémunération équivalent temps plein pour ne pas pénaliser le passage à temps partiel et prise en compte du meilleur salaire parmi les dernières années de travail (et non précisément le dernier salaire) pour neutraliser les effets d'une décroissance du salaire à la fin de la carrière. Ces mesures visent à inciter les salariés âgés à poursuivre leur activité, mais encore faut-il que leurs employeurs y voient également un intérêt.

4.4 - Les incitations financières à travailler au-delà de l'âge de la retraite

Actuellement, les pensions légales publiques sont augmentées de 1 % pour chaque période de 7 semaines travaillées au-delà de l'âge légal de la retraite, soit 7,4 % par an. Selon l'ONS, 8,7 % des hommes et 9,3 % des femmes travaillent aujourd'hui au-delà de l'âge légal de la retraite publique. A partir de 2010, l'augmentation sera de 1 % pour 5 semaines, soit 10,4 % par an. Par ailleurs, la limite de report de l'âge de liquidation au-delà de l'âge légal de la retraite, actuellement de 5 ans, sera supprimée en 2010. Le gouvernement prévoit également la possibilité de transformer la surcote en un capital forfaitaire plutôt qu'en une augmentation de la pension.

5 - Les réformes des pensions privées

5.1 - Une épargne privée très insuffisante

Les mesures annoncées concernant les pensions publiques conduisent, à long terme, à des taux de remplacement très bas pour la majorité de la population. Le taux de remplacement assuré par le système public serait très fortement décroissant avec le niveau de revenu dans les prochaines décennies. D'après le ministère du travail, en 2050, il serait supérieur à 130 % pour une personne ayant gagné 20 % du salaire moyen tout au long de sa carrière, de l'ordre de 2/3 pour un revenu représentant 40 % du revenu moyen et inférieur à 50 % pour une personne rémunérée au moins 60 % du revenu moyen.

Selon l'objectif du gouvernement, les travailleurs à revenu moyen et élevé doivent épargner pour s'assurer un niveau de vie satisfaisant. Aujourd'hui un très grand nombre de salariés aurait une épargne insuffisante : le nombre de britanniques dont l'épargne ne permettrait pas de garantir un taux de remplacement d'au moins 50 % est estimé à 3 millions, soit 12 % de la population en âge de travailler ; à ceux-là s'ajoutent 5 à 10 millions de personnes qui n'épargnent pas suffisamment pour avoir un taux de remplacement de 2/3. Au total, entre 1/3 et la moitié de la population en âge de travailler serait donc dans une situation de sous épargne. Ces données illustrent les raisons pour lesquelles l'augmentation du taux d'épargne est un enjeu essentiel pour le gouvernement.

Pourtant, les réformes sont moins avancées dans ce domaine. Initialement, les réflexions du gouvernement concernaient les salariés qui n'avaient pas accès à des régimes d'entreprise. Afin d'augmenter leur épargne en vue de la retraite, un nouveau dispositif d'épargne individuelle (« *stakeholder pension* ») a été créé, visant à redonner confiance aux épargnants échaudés par les scandales des années 1980-90. Sinon, les orientations du gouvernement en vue d'accroître l'épargne individuelle se limitent à un meilleur accès à l'information et une simplification de la fiscalité.

Au cours des deux dernières années, un problème nouveau relatif aux régimes d'entreprises à prestations définies est apparu : un certain nombre d'entreprises en difficulté ont liquidé leur fonds de pension avec des niveaux d'actifs très inférieurs aux engagements, laissant les futurs retraités (y compris ceux à quelques mois de la retraite) avec des droits très fortement dévalués. Parallèlement, on a assisté à une accélération de la tendance au désengagement des entreprises. La question des retraites d'entreprises est donc devenue une priorité de l'agenda politique. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a annoncé des mesures destinées à la fois à réduire le coût des retraites pour les entreprises qui font l'effort d'en procurer à leurs salariés, tout en renforçant la protection de ces derniers : deux objectifs *a priori* difficiles à concilier.

5.2 - La création des *stakeholder pensions*

Pour faciliter l'épargne retraite, le gouvernement a créé un nouveau produit en avril 2001 : les *Stakeholder pension* (SHP). Il s'agit de fonds de pensions individuels à cotisations définies, peu coûteux et fortement réglementés. Même s'il n'y a pas de condition d'éligibilité, l'objectif est que les salariés rémunérés en deçà du revenu moyen puissent épargner facilement dans un dispositif simple et flexible. La création des SHP avait pour but premier de redonner confiance dans les dispositifs d'épargne retraite après le scandale des *mis-selling*s. Les SHP remplissent un certain nombre de critères : les charges sont limitées à 1 % de la valeur des fonds accumulés et leur structure est strictement encadrée ; le niveau de contribution minimum ne peut être supérieur à 20 livres par mois ; aucune pénalité ne peut être donnée pour des interruptions de cotisations et pour le transfert des droits d'un régime à l'autre... Autant de critères que ne remplissaient pas les fonds de pensions individuels proposés à la fin des années 1980. Comme pour les régimes de retraite individuels, les contributions aux SHP sont exonérées jusqu'à un plafond proportionnel au revenu (de 17,5 % jusqu'à 35 ans à 40 % au-dessus de 61 ans). La contribution peut cependant valoir jusqu'à 3 600 livres par an sans condition de revenu, ceci afin de permettre aux personnes ne bénéficiant pas de revenus de travail de préparer leur retraite (mère au foyer, enfant, étudiant). Le *contracting out* est étendu aux SHP.

Les SHP peuvent être proposés par les employeurs, les sociétés financières, les associations ou les syndicats. Ils sont gérés par des tiers au profit exclusif des bénéficiaires, ce qui renforce le pouvoir de négociation des épargnants par rapport à de simples fonds de pension individualisés. Depuis le 8 octobre 2001, les entreprises de plus de cinq salariés ne proposant pas de retraites d'entreprise doivent donner accès à un régime de SHP à leurs salariés. L'employeur peut, s'il le souhaite, abonder le plan. L'objectif est évidemment d'étendre le champ de la population ayant

facilement accès à des retraites complémentaires privées. Les plans de retraite individuels moins contraignants devraient en pratique être choisis essentiellement par les salariés à haut revenu qui préfèrent des produits sur mesure.

5.3 - La réforme de la fiscalité des fonds de pension

Les règles fiscales actuelles sont complexes car elles résultent de réformes successives qui ne se sont appliquées qu'aux nouveaux membres. Au total, le gouvernement recense 8 régimes fiscaux avec des conditions différentes de contributions et de sortie (voir II 3.3). Or, la grande complexité du système engendre des coûts importants. La réforme annoncée par le gouvernement en décembre 2002 prévoit que les droits acquis antérieurement seraient respectés, mais que toute l'épargne constituée en vue de la retraite après la mise en œuvre de la réforme suivraient la nouvelle réglementation unique, quel que soit le régime de retraite.

Dans le nouveau régime fiscal proposé, les limites annuelles relatives aux contributions versées et aux pensions reçues seraient réformées et complétées par une limite d'épargne totale sur l'ensemble de la vie. Chacun pourrait librement épargner et bénéficier d'une exonération d'impôt au taux marginal tant que les fonds accumulés seraient inférieurs à cette limite, que le gouvernement prévoyait initialement de fixer à 1,4 million de livres. S'ajouterait une seconde limite, annuelle, de 200 000 livres pour le total des contributions versées dans les plans à cotisations définies ou pour l'augmentation des droits à pension dans les régimes à prestations définies. Les conditions de sortie seraient alignées sur celles des fonds de pension individuels actuels : possibilité de sortir jusqu'à 25 % de l'actif accumulé sous forme de capital exonéré d'impôt. Selon le gouvernement, une telle réforme permettrait non seulement de simplifier la fiscalité mais aussi de neutraliser les aspects fiscaux dans les décisions des épargnants.

Le gouvernement espérait pouvoir inclure le nouveau régime fiscal dans la loi de finances pour 2004, avec prise d'effet à partir d'avril 2004. Mais des désaccords au sein même du gouvernement sont apparus sur le seuil de 1,4 million de livres, jugé insuffisant par certains et risquant de faire fuir les cadres de haut niveau.

5.4 - Les réformes des retraites d'entreprise

Après plusieurs mois de consultations en vue d'améliorer les régimes professionnels et particulièrement les retraites à prestations définies, le gouvernement a publié, en juin 2003, un document présentant les principales décisions prises : *Simplicity, security and choice : Working and saving for retirement: Action on occupational pensions*. Ces propositions répondent à un double objectif : améliorer la protection des salariés membres de régimes professionnels et réduire le coût de ces régimes pour les entreprises. Il s'agit de garantir la sécurité des droits des futurs retraités et de mettre fin au désengagement des entreprises.

Une série de mesures vise à améliorer la protection des salariés dont le fonds de pension est fermé par l'entreprise.

Le gouvernement prévoit la création d'un Fonds de Protection des Pensions (*Pensions Protection Fund*) destiné à garantir un niveau minimum de pensions quand l'employeur devient insolvable. Le *Pension Compensation Board* créé par le *Pension Act* de 1995 n'intervient qu'en cas de fraude. Si le fonds de pension a été suffisamment abondé par l'entreprise dans le passé, la faillite de cette dernière n'empêche pas l'entreprise de remplir ses engagements de retraite. Cependant, dans bien des cas, compte tenu des difficultés de l'entreprise, celle-ci a dû réduire ses contributions et le

fonds peut s'avérer insuffisant pour honorer ses engagements. Dans ce cas, le *Pensions Protection Fund* paiera jusqu'à 100 % des pensions déjà liquidées et jusqu'à 90 % des futures pensions des personnes en activité. Ce système est critiqué car il pourrait inciter les entreprises à effectuer des investissements à risque ou à ne pas épargner suffisamment dans la mesure où une garantie est instaurée. Le gouvernement prévoit que les fonds dont les actifs sont insuffisants auraient à payer des primes plus élevées. Cependant, cette solution ne résout pas le cas des salariés dont l'entreprise insolvable a récemment fermé et qui, en conséquence, se retrouvent avec des droits très dévalorisés. Une autre option envisagée par le gouvernement était de faire des engagements de retraite une créance prioritaire. Cette option a été écartée car elle risquait d'augmenter le coût du financement des entreprises.

Une entreprise –même solvable– a le droit de fermer son fonds de pension à tout instant, à condition de respecter les engagements correspondant aux droits accumulés par les salariés. Si le fonds de pension est sous-capitalisé, l'entreprise est obligée de majorer sa contribution au fonds pour garantir les droits des membres du fonds de pension. L'entreprise est tenue d'acheter une rente viagère (*annuity*) auprès d'une institution financière pour les retraités. Pour les personnes qui ne sont pas encore à la retraite, l'obligation se limite au versement d'un montant représentant la valeur actuelle des droits accumulés (*Cash Equivalent Transfer Values*). Compte tenu des règles de calcul, ce montant est en général beaucoup trop faible pour procurer une retraite d'un montant équivalent à celui qui pouvait être espéré à la retraite. En conséquence, les personnes en activité au moment de la liquidation du fonds de pension peuvent se retrouver dans une situation beaucoup moins favorable que les retraités. De plus, entre les dates de la fermeture du fonds de pension et du départ en retraite, le risque financier est supporté par le salarié. Le gouvernement propose d'accroître la protection des ayant droits non encore retraités en obligeant les entreprises solvables qui ferment leurs fonds de pension à garantir aux actifs les mêmes droits qu'aux retraités, c'est-à-dire à leur assurer un capital suffisant pour leur permettre dès la liquidation du fonds de pension d'acquiescer une rente différée (*deferred annuity*). Seules les entreprises en difficulté financière pourraient déroger à cette règle, auquel cas elles décideraient, en accord avec les *trustees*, du montant à verser.

En attendant la mise en œuvre des deux mesures précédemment décrites, qui font encore l'objet de consultations, le gouvernement veut rendre plus juste la répartition, entre les personnes en activité et les retraités, des actifs d'un fonds de pension liquidé, lorsque ces derniers sont insuffisants pour remplir l'ensemble des engagements. Actuellement, les retraités sont prioritaires, alors que les personnes encore en activité –même à un an de la retraite– peuvent se retrouver avec des pensions particulièrement faibles. D'ici fin 2003, le gouvernement entend proposer un projet de loi prévoyant que le degré de protection sera proportionnel à la durée de contribution dans le régime.

Les mesures présentées ci-dessus amélioreront la sécurité des membres des fonds de pensions, donc la confiance, mais risquent d'accroître le coût des régimes professionnels pour les entreprises, lesquelles pourraient être davantage incitées à renoncer à offrir des retraites à leurs salariés. C'est pourquoi le gouvernement prévoit également des mesures réduisant le coût de ces régimes pour les entreprises, notamment en diminuant les contraintes réglementaires.

La norme légale définissant le ratio d'actifs sur les engagements (*Minimum funding requirement*, MFR), introduite par le *Pensions Act* de 1995, serait supprimée. Cette norme est jugée par tous trop rigide. Elle crée des distorsions dans la structure des investissements et oblige les régimes à prendre en compte de façon excessive les conditions de court terme des marchés financiers, qui sont fluctuants, alors que les promesses de retraites sont des engagements à long terme. Rappelons cependant que cette norme avait été introduite au lendemain de l'affaire Maxwell. Le

gouvernement propose de laisser la liberté d'appréciation du niveau des actifs aux principales parties prenantes. Employeur, *trustees*, et salariés décideraient ensemble d'une stratégie de financement.

Afin de réduire le coût de financement des pensions, le gouvernement a par ailleurs relâché l'obligation d'indexation des pensions versées par les fonds à prestations définies. Actuellement, ces derniers doivent revaloriser les pensions versées en fonction de l'évolution des prix, mais l'indexation peut se limiter à 5 % lorsque l'inflation dépasse ce seuil. Le gouvernement propose que ce plafond soit limité à 2,5 %. Il refuse d'aller plus loin et de supprimer l'obligation d'indexation des pensions, notamment parce que cela pénaliserait particulièrement les femmes dont l'espérance de vie est plus longue.

* *
*

Conclusion

La réforme des retraites au Royaume-Uni est marquée par une coopération intense du gouvernement avec l'ensemble des acteurs concernés. La méthode consiste à élaborer un rapport sur la réforme d'ensemble ou sur des points particuliers et, à partir de propositions ouvertes, d'engager des consultations pendant quelques mois. A partir de ces consultations, le gouvernement soumet un projet au Parlement. L'inconvénient de la méthode est que, compte tenu de la nature du système où les régimes privés professionnels et individuels sont très développés, la prise en compte de l'ensemble des points de vue prend nécessairement du temps. De fait, les changements mis en œuvre ont été très progressifs. La réforme est un processus continu, dont l'instabilité ne facilite pas la compréhension, alors même que le système impose aux personnes en activité de faire des choix.

Certains objectifs généraux du gouvernement britannique sont communs à la majorité des autres pays d'Europe. Les politiques mises en œuvre visent à reculer l'âge effectif de départ à la retraite, à diminuer le niveau des pensions publiques et à favoriser les pensions privées. Rappelons cependant que la situation démographique est plus favorable au Royaume-Uni que dans la plupart des pays d'Europe et que l'âge effectif de cessation d'activité y est parmi les plus élevés d'Europe. Quant à la volonté de diminuer les pensions publiques et d'augmenter les pensions privées, cette orientation prend un sens très différent au Royaume-Uni, dans la mesure où les pensions d'Etat y sont faibles et où la capitalisation y est très développée à la différence des principaux pays d'Europe continentale.

L'architecture finale souhaitée par le gouvernement serait la suivante : les très bas revenus et ceux dont la carrière est heurtée bénéficieraient de l'aide sociale (*Pension Credit Guarantee*) ; les salariés à bas revenu (inférieur, pour simplifier, au salaire minimum à plein temps) recevraient des pensions publiques (BSP et S2P) ; au-delà d'un revenu moyen –plutôt bas– les salariés opteraient pour les *stakeholder pensions* ou pour des fonds de pension individuels (en plus de la BSP). Dans tous les cas, les salariés couverts par des retraites d'entreprises resteraient dans ces régimes.

Les réformes du système public tendent à concentrer les dépenses publiques de retraite en faveur des bas revenus. Les bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources (*Pension credit*) représenteront une part croissante de la population et la pension complémentaire d'Etat sera relativement plus avantageuse pour le bas de la hiérarchie salariale : la transformation du *Serps* en *Second state pension* (S2P) va dans ce sens et, si les paramètres continuent à être indexés sur les prix, la S2P couvrira une part toujours plus faible des rémunérations des salariés aux revenus moyens ou élevés.

Malgré le démantèlement en cours du système public contributif, le refus d'augmenter la part des retraites publiques dans le PIB, en dépit de l'évolution démographique, fait –apparemment– l'unanimité. Cette position est loin d'être évidente lorsqu'on se souvient que dans les années 1980, les employeurs se sont battus pour que Margaret Thatcher ne supprime pas le régime *Serps*, car elles ne souhaitaient pas avoir à assumer l'organisation des retraites pour leurs salariés en raison notamment des conséquences en termes de hausse du coût de travail. Plus étonnant encore, les syndicats ne réclament pas officiellement le retour à un vrai régime par annuités. La principale revendication du *Trade Union Congress* (TUC) ne concerne pas le régime complémentaire public mais les régimes d'entreprises : le TUC fait pression sur les entreprises pour qu'elles ne se dédouanent pas de leurs obligations et milite en faveur d'une contribution employeur obligatoire à des régimes de retraite privés, ce que refuse le patronat. Le TUC réclame toutefois une indexation de la pension de base sur la rémunération moyenne. Il est vrai que la pension de base –pour originale qu'elle soit– est considérée par la grande majorité comme le cœur du système de retraite britannique, alors que le régime public complémentaire est de création récente et ne verse encore que des prestations relativement modestes.

En définitive, il est impossible de prévoir l'évolution des pensions publiques. Le gouvernement envisage un système dans lequel le *Pension credit* serait indexé sur la rémunération moyenne et la *Basic pension* serait indexée sur les prix, mais celui-ci peut être remis en cause notamment en cas d'alternance politique. La volonté de réaliser des économies pourrait conduire à désindexer le *Pension credit*. A l'inverse, l'indexation de la *Basic pension* sur les prix pourrait se révéler très impopulaire, dans la mesure où la pension de base est une pension contributive –et non une prestation sous condition de ressources – reçue par tous. Le gouvernement l'a d'ailleurs fortement augmentée dans les années récentes. Si elle continuait d'être indexée sur les prix, la pension de base ne représenterait plus que 8 % du revenu moyen en 2050, avec l'hypothèse d'une hausse du revenu moyen de 1,5% par an en termes réels.

Le gouvernement mise sur le volontariat pour développer l'épargne, même s'il laisse ouverte la possibilité de rendre obligatoires les cotisations à des régimes complémentaires privés, au cas où les réformes mises en œuvre ne conduisent pas à une augmentation de l'épargne. Considérant que trop peu de personnes épargnent suffisamment en vue de leur retraite, le gouvernement a fait de l'augmentation de l'épargne l'une de ses priorités. C'est une gageure, compte tenu de la perte de confiance dans les dispositifs de retraite individuelle et du fait du désengagement des entreprises, qui ne semble pas uniquement conjoncturel. Plusieurs mesures ont été prises ou annoncées en vue de rétablir la confiance (création des *stakeholder pensions*, amélioration de la protection des salariés dans les régimes professionnels), de réduire les contraintes liées au système d'épargne (modification de la fiscalité) et les coûts pour les entreprises (dérégulation limitée des régimes professionnels). Des dispositifs ont également été introduits afin de favoriser une prise de conscience de la nécessité d'accroître l'épargne. Ces mesures seront-elles suffisantes pour augmenter l'épargne de chaque individu ?

Il est probable que la couverture par des régimes à prestations définies va continuer à se réduire. Il est d'ailleurs possible que les longues consultations sur les modalités visant à obliger les

entreprises à mieux respecter leurs engagements lorsqu'elles ferment leurs fonds de pension ont poussé un certain nombre d'entre elles à une sortie rapide avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. En outre, les fonds à prestations définies ont vocation à être limités aux grandes entreprises et constituent un frein à la mobilité. De plus en plus d'entreprises, y compris dans le secteur public, ouvrent d'ailleurs à leurs salariés la possibilité d'adhérer à des fonds à cotisations définies, tout en maintenant leurs fonds à prestations définies.

Les fonds à cotisations définies, professionnels et individuels, peuvent assurer des pensions d'un niveau élevé, à condition d'être suffisamment alimentés par l'épargne. Malheureusement l'expérience montre que, s'agissant des fonds individuels, l'effort d'épargne n'est pas durable et important. La réforme annoncée de la fiscalité ne prévoit rien pour inciter les bas revenus à épargner, par le biais par exemple de subventions directes, comme sur le modèle allemand. Au contraire, le *Pension Credit* risque de réduire l'incitation à épargner d'un grand nombre de salariés à bas revenu. Le gouvernement privilégie le développement des fonds à cotisations définies organisés ou proposés par les entreprises et abondés par celles-ci. Ce serait le seul dispositif à cotisations définies capable de générer des flux d'épargne conséquents. Il permet en particulier de simplifier les choix d'investissement pour les ménages : dans le cas des fonds de pension individuels purs, les salariés doivent déterminer l'ampleur des sommes à épargner et le type de placements à effectuer ; dans le cadre de l'entreprise, celle-ci sélectionne un nombre réduit de fonds parmi lesquels choisir.

Enfin, la complexité et l'instabilité du système sont un frein au développement de l'épargne sur une base volontaire. Les choix que sont amenés à faire les salariés s'avèrent très difficiles : quelle retraite complémentaire adopter (publique, individuelle, professionnelle, éventuellement choix entre prestations définies et cotisations définies) ? Dans le cas d'une retraite privée, où investir et combien ? Il est probable que le nombre de bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources augmentera dans les années futures. On peut également s'attendre à une poursuite des réformes dans les années à venir.

Annexe : les acteurs dans le domaine des retraites au Royaume-Uni

Department of Work and Pensions & Pension Service (DWP)

Le Ministère du Travail et des Pensions (DWP) a été créé après les élections de 2001 et réunit l'ancien Ministère des Affaires Sociales et l'ancien Ministère de l'Education et de l'Emploi⁹. La fusion de ces deux ministères s'inscrit dans la stratégie du gouvernement de promouvoir l'emploi comme meilleure forme de sécurité sociale (« Welfare to work »). Le *Pension Service* et le *Jobcentre Plus* sont deux services du DWP. Le *Jobcentre Plus* réunit l'*Employment Service*, qui aidait les sans-emploi à trouver un travail, et la *Benefits Agency*, qui versait les allocations¹⁰. Les bureaux locaux de ces deux services sont progressivement fusionnés et le processus doit aboutir en 2006.

Le *Pension Service* est en charge du versement des pensions publiques (pension de base, *Pension Credit*...) et remplace en cela les bureaux de la Sécurité sociale (*Social Security Offices*). Il est principalement axé sur l'aide téléphonique et sur les conseils en ligne¹¹. Le réseau des centres de pension donnera également des conseils individualisés. Les syndicats craignent une réduction du service du fait du développement de l'aide téléphonique.

Government Actuary's Department (GAD)

L'Actuaire du gouvernement est une agence gouvernementale qui a pour mission l'évaluation de l'équilibre à long terme de la Sécurité sociale, ainsi que la supervision de certains régimes de retraite professionnels, notamment l'ensemble des régimes du secteur public, mais aussi certains régimes de grandes entreprises privées. Le GAD est presque entièrement financé par ses clients.

Financial Services Authority (FSA)

L'« Autorité des services financiers » est une institution indépendante, qui intervient dans la régulation de la vente et de la commercialisation de l'ensemble des services financiers à l'exception des retraites professionnelles. Les plans de retraite individuels et les *stakeholder pensions* entrent dans les prérogatives de la FSA. La FSA a été créée par le *Financial Services and Market Act* de 2001 et remplace 10 régulateurs spécialisés. Elle a pour mission explicite, définie par la loi, d'augmenter la confiance dans le système financier britannique, d'améliorer la compréhension et la protection des consommateurs et de lutter contre la criminalité financière.

Occupational Pensions Regulatory Authority (OPRA)

L'« Autorité de régulation des pensions professionnelles » a été créée par le *Pension Act* de 1995. Elle a pour objectif de protéger les membres de régimes de retraites professionnels. L'introduction des *stakeholder pensions* a conduit à l'extension des prérogatives de l'OPRA, qui depuis 2001, supervise l'ensemble des employeurs qui versent des contributions dans les fonds de pension individuels. L'OPRA peut mener des enquêtes sur des régimes, et les auditeurs et les

⁹ www.dwp.gov.uk

¹⁰ www.jobcentreplus.gov.uk

¹¹ www.thepensionsservice.gov.uk

actuaire sont dans l'obligation d'informer l'OPRA de toute irrégularité constatée. L'OPRA tient également le « registre des pensions », qui contient des informations détaillées sur les régimes de retraite, de façon à aider les membres à reconstituer leurs carrières professionnelles lorsqu'ils font valoir leurs droits.

Le gouvernement a récemment annoncé le remplacement de l'OPRA par un nouveau Régulateur des Pensions qui concentrerait son activité sur les cas de fraude et de mauvaise administration, et stimulerait les bonnes pratiques par de l'éducation. Les contraintes réglementaires seraient réduites pour les régimes bien gérés.

Pension Commission

La Commission des Pensions est une commission indépendante, créée par le gouvernement Blair à la suite de la publication du livre vert sur les retraites de décembre 2002, et présidée par un ancien président du patronat britannique, Adair Turner. Elle a pour mission de suivre l'évolution des retraites privées et d'analyser les résultats de l'approche volontariste privilégiée par le gouvernement.

Le patronat

Le CBI considère que le désengagement des entreprises est la conséquence de coûts croissants en partie dus à des mesures prises par le gouvernement, telles que la suppression en 1997 du remboursement de l'impôt fiscal aux fonds de pensions ou la mise en place du MFR. La baisse des rendements financiers et l'augmentation de l'espérance de vie sont également des éléments déterminants, dont les gouvernements ne sont pas responsables. Dans ce contexte, pour stimuler la couverture professionnelle, le gouvernement devrait créer des incitations financières en direction des entreprises. Malheureusement, les mesures annoncées telles que la création du Fonds de Protection des Pensions, financé par des contributions des entreprises, ne vont pas dans ce sens. Les mesures de simplification administratives sont bienvenues mais sont jugées insuffisantes pour accroître la couverture professionnelle ou freiner la fermeture des fonds à prestations définies. Au demeurant, le patronat considère que les fonds à cotisations définies ne sont pas moins favorables aux salariés que les fonds à prestations définies. Dans les années qui viennent, le patronat britannique craint que les entreprises soient obligées d'augmenter considérablement les cotisations aux fonds de pensions, ce qui pèserait sur l'investissement et donc sur la croissance.

Le CBI approuve l'approche volontariste du gouvernement et rejette les mesures contraignantes proposées par les syndicats. Il approuve également l'idée de simplifier la fiscalité, mais rejette le projet d'un plafond de 1,4 millions de livres sur toute la vie, qui serait pénalisant pour les cadres et exonérerait de contraintes les salariés du secteur public dont les retraites ne sont pas capitalisées. Le CBI reconnaît le rôle des entreprises dans l'organisation des retraites complémentaires et dans l'accès à l'information des travailleurs mais met en garde contre le coût auquel ce rôle pourrait conduire pour les PME. Le CBI considère que les salariés à bas revenu (inférieur à 50 % du revenu moyen) n'ont pas vocation à épargner –compte tenu des dispositifs d'aide sociale– et que le gouvernement devrait l'afficher clairement de façon à éviter que les employeurs ne participent à la formation d'une épargne retraite jugée inutile pour ces salariés.

Concernant les pensions d'Etat, le patronat est favorable à la politique limitant la croissance des dépenses publiques de retraite. Il est favorable au développement des prestations sous conditions de ressources qui sont jugées plus efficaces que les prestations universelles parce que mieux ciblées. Le CBI considère qu'un départ à la retraite à 65 ans est justifié. En revanche, il refuse

catégoriquement l'éventualité, évoquée par le gouvernement, d'abolir la notion d'âge normal de retraite.

Les syndicats

Les syndicats considèrent positivement les mesures améliorant la protection des salariés telles que la création du Fonds de Protection des Pensions. Ils approuvent la suppression du MFR¹². Ils soutiennent avec force la politique de retour à l'emploi des plus de 50 ans, notamment les mesures destinées à faire revenir les bénéficiaires d'indemnités d'incapacité sur le marché du travail, les dispositifs de crédits d'impôts tels que le *Working Tax Credit* et les mesures en faveur de la formation. Ils soutiennent également les mesures destinées à favoriser l'information des salariés.

Ils sont sceptiques quant à l'effet du *Pension Credit* sur l'épargne des salariés. Ils critiquent le projet d'augmentation de l'âge de la retraite des salariés du secteur public et la désindexation partielle des pensions versées par les régimes privés. Ils ne revendiquent pas une augmentation du taux de remplacement assuré par le régime public complémentaire (*Serps* transformé en *S2P*), ne serait-ce qu'un retour au dispositif tel qu'il existait avant la forte diminution du taux de remplacement décidée par les conservateurs. Ils considèrent que c'est aux entreprises de financer la couverture complémentaire.

Leurs principales revendications sont les suivantes :

- indexation de la pension de base sur les rémunérations (ou sur les prix si ces derniers augmentent plus vite que les rémunérations) ;
- obligation de contribution à des régimes de retraites professionnels privés pour les employeurs ;
- possibilité pour les employeurs de rendre obligatoire l'affiliation au régime d'entreprise.

Les prestations sous conditions de ressources sont critiquées en raison de leur faible taux de recours. Les syndicats critiquent le passage progressif des entreprises à des régimes à cotisations définies et ne considèrent pas que les problèmes de mobilité des salariés doivent justifier cette évolution. Aux entreprises, qui font état du coût très élevé du financement des pensions, les syndicats rétorquent que c'est la conséquence des « vacances de contributions » que ce sont accordées les entreprises dans les années 1990.

En définitive, les prises de position des syndicats et du patronat portent essentiellement sur la couverture complémentaire professionnelle et beaucoup moins sur les pensions publiques.

¹² Le fonds de pension du Trade Union Congress a lui-même des difficultés financières et est loin de respecter ce ratio de couverture des engagements.