

## CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 13 novembre 2003

"Réforme du système de retraite au Royaume-Uni et aux Etats-Unis"

"Droit à l'information des assurés"

Document n°1

### Retraites au Royaume-Uni : synthèse

Gaël Dupont, OFCE

Le Royaume-Uni a un système de retraite mixte où les retraites privées jouent un rôle important. Le système public est composé d'un régime de base qui verse une pension forfaitaire de faible niveau et d'un régime complémentaire par répartition. L'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire pour les salariés, mais ces derniers ont le choix entre le régime public et des régimes de retraite privés. Le libre choix est une caractéristique importante du système de retraite britannique. Les pensions publiques ont été fortement réduites depuis une vingtaine d'années et les gouvernants ont favorisé les dispositifs de couverture complémentaire privée.

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. Le Royaume uni est le seul pays d'Europe à prévoir une légère baisse de la part des pensions publiques dans le PIB au cours des 50 prochaines années, malgré 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 des réformes du *New Labour* est d'assurer des retraites publiques décentes aux salariés à bas revenus. 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. Malheureusement, les dispositifs de retraites privées ont connu de grandes difficultés au cours des dernières années, et la confiance dans ce type de régime en a été sensiblement érodée. Les ménages britanniques n'épargnent pas suffisamment pour s'assurer un niveau de vie décent pendant leur retraite. Et les entreprises se désengagent du problème des retraites.

#### **Le système de retraite britannique avant les réformes du *New Labour***

Excepté une faible proportion de travailleurs ayant de très bas revenus, tous les actifs occupés sont affiliés à la pension de base (*Basic pension*), qui est proportionnelle à la durée de cotisation et indépendant du revenu d'activité. Depuis le début des années 1980, elle n'est plus indexée que sur les prix (hors coups de pouces éventuels), et elle est aujourd'hui d'un niveau très bas : de l'ordre de 15 % de la rémunération moyenne pour 44 années d'activité pour un homme et 39 années pour une femme.

L'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire pour les salariés qui gagnent plus de 4004 livres dans l'année, soit l'équivalent de 18 heures hebdomadaires au salaire minimum. Ceux-ci peuvent adhérer au régime complémentaire public par répartition ou y renoncer (*contract out*) en faveur d'un régime privé agréé : soit une retraite professionnelle, organisée dans le cadre de l'entreprise, soit un fonds de pension individuel dans lequel le salarié épargne.

En plus de cette double affiliation obligatoire, toutes les personnes qui le souhaitent peuvent également placer une partie de leurs revenus dans des fonds de pensions individuels. Et les retraités dont les ressources sont faibles bénéficient de prestations sous conditions de ressources (non contributives).

Le régime complémentaire public (*Serps*<sup>1</sup>) verse une pension proportionnelle au salaire moyen d'activité (système par annuités). Il a été créé en 1978 par les travaillistes pour améliorer le niveau de vie des salariés ne bénéficiant pas de couverture professionnelle. Initialement, après une montée en charge progressive, il devait fournir 25 % de la moyenne des 20 meilleures années de salaire, compris entre un plancher et un plafond, et revalorisé selon la rémunération moyenne. Le taux de remplacement a été sensiblement réduit par les conservateurs dans les années 1980 : au terme de la réforme, il vaudra 20 % du salaire moyen sur 49 ans, correspondant à une carrière théorique se déroulant entre 16 et 65 ans<sup>2</sup>.

La retraite d'entreprise peut être à prestations définies ou à cotisations définies. Dans le premier cas, la pension vaut alors un certain pourcentage du dernier salaire multiplié par le nombre d'années dans l'entreprise, et dans le second, elle dépend du montant des cotisations versées et du rendement des placements effectués. Dans les régimes à prestations définies le risque financier est assumé par l'employeur. Dans les régimes à cotisations définies il l'est par le salarié. Typiquement, un salarié d'une grande entreprise privée ou d'une entreprise publique est affilié à un régime d'entreprise à prestations définies qui lui assure 2/3 de son dernier salaire pour 40 années passées dans l'entreprise (taux d'annuité de 1/60). Ce type de couverture professionnelle est considérée comme la plus favorable pour les salariés. Dans la plupart des régimes du secteur public, les retraites sont payées par l'impôt. Dans le secteur privé, les retraites professionnelles sont préfinancées : au cours de la carrière du salarié, l'entreprise et le salarié placent des contributions dans un fonds de pension qui effectue des placements financiers. Au moment de la retraite, cette dernière est payée en liquidant le capital accumulé. En 2000, l'actif des fonds de pensions britanniques représentait 90 % du PIB.

Selon les estimations du gouvernement, en 2001/02, le *Serps* couvrait 30 % des salariés britanniques, tandis que 34 % avaient 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.

Dans le régime de base et le régime complémentaire public, l'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, sans possibilité de liquidation anticipée. En 1995, les conservateurs ont voté l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020. Dans bien des cas, l'âge de la retraite est 60 ans pour les hommes comme pour les femmes dans les régimes d'entreprise.

---

<sup>1</sup> *State earnings-related pension scheme* : « régime d'Etat de pension liée au salaire »

<sup>2</sup> Soit une annuité valant 0,41%

## **Les réformes du *New Labour***

### ***Un contexte difficile***

Quand les travaillistes sont arrivés au pouvoir en 1997, le système de retraite était confronté à plusieurs problèmes. Les retraites publiques avaient été sensiblement réduites par les conservateurs qui avait beaucoup favorisé les fonds de pensions individuels. Les inégalités parmi les retraités avaient fortement augmenté. D'un autre côté, une succession de scandales avait atteint la confiance envers les instruments privés d'épargne retraite. Les plans de retraite individuels vendus à la fin des années 1980 et au début des années 1990 avaient notamment donné lieu à des pratiques commerciales à la limite de la légalité (ou au-delà...). Et deux millions de personnes avaient à tort renoncé à leurs retraites d'entreprise ou à la pension complémentaire publique et opté pour des fonds de pensions individuels...

Le *New Labour* a refusé de revenir sur les orientations des gouvernements conservateurs. Il n'a pas remis en cause la forte baisse programmée de la pension publique complémentaire. Et il n'a pas choisi d'indexer de nouveau la pension de base sur le salaire moyen. Il a conservé l'objectif de réduction de la part des retraites publiques dans le PIB, malgré la hausse future du nombre de retraités. Mais il a cherché à améliorer le système et notamment à réduire les inégalités et à accroître le niveau de vie des retraités à revenu modeste et moyen.

Pour atteindre son objectif, le gouvernement a ciblé les retraites publiques sur les bas revenus et a pris des mesures en vue d'accroître l'épargne individuelle, très insuffisante. Il a mis en place des mesures fortes favorisant l'activité des seniors. Malheureusement, la crise boursière du début des années 2000 a accéléré la tendance au désengagement des entreprises de la question des retraites. Cela a amené le gouvernement à légiférer pour pérenniser les régimes d'entreprises.

### ***Les principales mesures prises depuis 1997***

#### Une augmentation des retraites publiques pour les bas revenus

Dès son arrivée au pouvoir en 1997, le nouveau gouvernement a pris de nombreuses mesures ponctuelles qui ont stimulé le revenu des retraités, notamment les plus modestes : forts coups de pouces sur la pension de base, création de la prime de chauffage d'hiver, amélioration des avantages fiscaux en faveur des retraités.

L'aide sociale en faveur des plus de 60 ans a été réformée en deux étapes. Avant 1999, les plus de 60 ans bénéficiaient d'un revenu minimum (*Income Support*, IS) à taux majoré. En avril 1999, a été introduit un minimum vieillesse (*Minimum Income Guarantee*, MIG), réservé aux plus de 60 ans, avec des conditions d'obtention plus souples que pour l'IS, notamment en ce qui concerne les revenus d'épargne. En octobre 2003, le MIG a lui-même été remplacé par le *Pension Credit* (PC) qui étend la population bénéficiaire. L'objectif de la création du PC est d'éviter que des ménages modestes ayant fait l'effort d'épargner ne se retrouvent dans le même situation que des ménages n'ayant pas épargné. Jusqu'à présent c'était le cas si l'épargne n'était pas suffisante pour que le revenu dépasse le minimum vieillesse. Avec le PC, le calcul de la prestation sous conditions de ressources ne prend en compte que 40 % du revenu d'épargne, ce qui garantit au ménage ayant épargné un revenu supérieur à celui du ménage n'ayant pas de revenus d'épargne.

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. Ces personnes peuvent dorénavant valider des annuités. Avec la S2P, le taux de remplacement devient dégressif. Il est inchangé pour les revenus supérieurs au salaire moyen. Mais il double, et vaut ainsi 40 %, pour les revenus inférieurs à un seuil équivalent *grosso modo* à 43 % de la rémunération moyenne (1,2 fois le salaire minimum). Entre les deux seuils, le taux de remplacement est dégressif, de 40 à 20 %. Autre élément très favorable aux bas revenus, tous les salaires inférieurs à 43 % de la rémunération moyenne sont considérés comme valant 43 % du revenu moyen dans le calcul des droits. Un salarié gagnant 21 % de la rémunération moyenne bénéficie donc d'un taux de remplacement de 80 %.

### L'augmentation de la participation au marché du travail

Le taux d'emploi des britanniques de 15 à 64 ans est parmi les plus élevés en Europe et atteint plus de 73 % de la population. Les plus de 50 ans ont également une forte participation au marché du travail : le taux d'emploi est supérieur à 50 %. Malgré cette situation favorable, le gouvernement a pris des mesures pour augmenter la participation au marché du travail, notamment parmi les plus de 50 ans.

Des politiques d'accompagnement personnalisé et d'incitation financière au retour à l'emploi ont été lancées et les conditions d'obtention de l'indemnité d'incapacité, fréquemment utilisée comme modalité de cessation anticipée d'activité, ont été durcies. Dans le même temps, une grande campagne a été lancée auprès des entreprises pour lutter contre la discrimination en fonction de l'âge. L'augmentation de l'âge de la retraite publique pour les femmes a été confirmée, et une hausse très progressive de l'âge de la retraite dans les régimes d'entreprise du secteur public a été annoncée. Enfin, les incitations financières à décaler le départ à la retraite après l'âge légal ont été accrues.

### Un changement dans la régulation des retraites privées

Selon la stratégie du gouvernement, les travailleurs à revenu moyen et élevé doivent épargner pour s'assurer un niveau de vie satisfaisant. Or le gouvernement estime qu'un très grand nombre a une épargne très insuffisante : entre 1/3 et la moitié de la population en âge de travailler serait dans une situation de sous épargne. Cette situation est attribuée à l'imprévoyance des gens et au manque de confiance dans les dispositifs d'épargne individuelle suite aux scandales des années 1988 – 1992.

Afin de redonner confiance aux épargnants, un nouveau dispositif d'épargne individuelle (*Stakeholder pension*, SHP) a été créé en avril 2001. Il s'agit de fonds de pensions individuels à cotisations définies, peu coûteux et fortement réglementés, notamment en ce qui concerne les charges qui sont limitées à 1 % de la valeur des fonds accumulés et dont la structure est strictement encadrée. Ces produits « prêts-à-porter », sont simples à comprendre, ce qui doit redonner confiance aux salariés. 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 d'étendre la population ayant facilement accès à des retraites complémentaires privées.

L'augmentation de l'épargne passe également par une prise de conscience de la part des travailleurs, de la nécessité de se préoccuper de leurs vieux jours dès le plus jeune âge. A cet effet des campagnes d'information ont été lancées, et le gouvernement met en place progressivement un dispositif d'évaluation individualisée du niveau des pensions publiques futures. L'objectif est que les salariés reçoivent régulièrement une estimation de leurs droits à pensions futures, comprenant les pensions publiques et les pensions privées. Compte tenu de la mobilité professionnelle, de nombreux salariés sont affiliés à plusieurs fonds dans lesquels ils ont accumulés des droits. Le gouvernement estime à 3 milliards de livres sterling (4,3 milliards d'euros) la masse des droits à pensions privées oubliés dans les années 1990.

Suite aux difficultés des régimes de retraites professionnelles, le gouvernement a également annoncé des mesures dans ce domaine. Ces dernières années, un certain nombre d'entreprises en difficultés ont liquidé leur fonds de pension avec des niveaux d'actifs très inférieurs aux engagements, laissant les futurs retraités (y compris ceux se trouvant à quelques mois de la retraite) avec des droits très fortement dévalués. Parallèlement, on a assisté à une accélération de la tendance à la fermeture des fonds à prestations définies pour les nouveaux entrants. 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 bien difficiles à concilier...

Pour renforcer les droits des salariés, le gouvernement a annoncé la création d'un Fonds de Protection des Pensions, financé par les entreprises, qui paierait les droits à pensions d'entreprise lorsque l'employeur fait faillite. En ce qui concerne le respect des droits à pensions, le gouvernement a également prévu le durcissement des conditions de fermeture des régimes de retraite professionnels lorsque l'entreprise concernée est solvable. Afin de réduire le coût des pensions professionnelles pour les entreprises, le gouvernement a annoncé un assouplissement de la fiscalité (qui doit également favoriser les plans de retraites individuels), et la diminution des contraintes à remplir pour qu'un fonds de pension puisse se substituer au régime complémentaire public. Est également prévue la remise en cause de l'obligation légale d'avoir des actifs financiers qui couvrent 100 % des engagements. Ce dispositif est unanimement critiqué car il induit des distorsions sur la structure des investissements et oblige les fonds de pensions à prendre en compte de façon excessive les conditions de court terme des marchés financiers, qui sont fluctuants, alors que les promesses de retraite sont des engagements à long terme.

## ***Une tentative de bilan***

### Les réformes ont beaucoup compliqué le système

Le système de retraite britannique de 1997 n'était pas simple. Il s'est encore compliqué depuis. Le *New Labour* a ajouté le *Pension Credit* (censé favoriser l'épargne...), ainsi qu'un quatrième type de retraites complémentaires, les *stakeholder pensions*. Il a compliqué la pension complémentaire publique rendant le taux de remplacement dégressif. Les avantages non contributifs annexes (validations de droits au titre de la maladie, par exemple) introduits avec la création de la S2P sont accordés à tous, même à ceux qui ont renoncé à cette pension comme assurance complémentaire en faveur d'un dispositif privé... Et à terme, le gouvernement envisage que la S2P devienne une seconde pension proportionnelle à la durée de cotisation, comme la pension de base, mais optionnelle...

L'architecture générale des retraites prévue par le gouvernement est la suivante. Pour ceux ayant eu des revenus d'activité très bas, une carrière très heurtée, le minimum vieillesse. Les autres recevraient la pension de base et une pension complémentaire. Si l'entreprise propose une affiliation à un régime professionnel, les salariés auraient, dans tous les cas, intérêt à choisir d'y adhérer. En l'absence de régime professionnel, les salariés dont les revenus d'activité sont inférieurs à 40 ou 50 % de la rémunération moyenne choisiraient la seconde pension publique. Au-delà, l'affiliation à des régimes de retraite individuels est jugée préférable. Les SHIP seraient choisis par les salariés dont les revenus sont inférieurs au revenu moyen, tandis que les autres préféreraient les fonds individuels agréés standards. Mais il est loin d'être certain que les salariés britanniques feront des choix conformes à ce schéma, d'autant que par le passé, les conseils des gouvernements n'ont pas toujours été favorables aux salariés<sup>3</sup>...

On peut d'ailleurs noter une faible clarté des fonctions dévolues à chacun des niveaux de prestation qui risque être accentuée par les règles d'indexation.

En effet, les pensions publiques s'éloignent de la stricte contributivité, mais le gouvernement ne va pas au bout de cette logique, qui voudrait limiter l'intervention publique aux prestations de conditions de ressources (filet de sécurité sociale). Il maintient une pension de base très populaire (97 % des retraités la reçoivent) tout en l'affaiblissant (indexation sur les prix) pour éviter l'augmentation de son coût.

Compte tenu de l'hypothèse d'indexation du minimum vieillesse (*Pension Credit Garantie*) sur les rémunérations moyennes, une augmentation progressive de la part de la population bénéficiant de prestations sous conditions de ressources est à prévoir. Mais du fait du grand rôle joué par les indexations discrétionnaires et les coups de pouces, des incertitudes très grandes pèsent sur les évolutions futures des pensions publiques. Rien ne garantit que les hypothèses d'indexation seront respectées. Ces dernières années, le gouvernement a, par exemple, donné d'importants coups de pouce à la pension de base, tout en annonçant une indexation à long terme sur les prix... Cela pourrait se reproduire à l'avenir du fait du poids croissant des retraités dans l'électorat.

Dans ces conditions, comment demander aux salariés de choisir entre la couverture complémentaire publique et des dispositifs privés, et comment leur demander d'évaluer leurs besoins d'épargne ?

#### L'approche volontaire permettra-t-elle d'augmenter l'épargne et la participation des entreprises ?

Il est probable que la couverture par des régimes à prestations définies va continuer à se réduire. La remontée des rendements financiers et les simplifications réglementaires pourraient cependant permettre de sauver ce système dans les plus grandes entreprises. C'est en tous cas l'objectif du gouvernement britannique.

Les fonds à cotisations définies, professionnels et individuels, peuvent théoriquement assurer des pensions d'un niveau élevé, à condition d'être suffisamment alimentés par l'épargne. La voie que semble privilégier le gouvernement est celle du développement des fonds à cotisations définies organisés ou proposés par les entreprises et dans lesquelles celles-ci apportent un abondement. C'est, semble-t-il, le seul dispositif à cotisation définies à même d'accumuler des flux d'épargne conséquents et de créer une rupture par rapport aux comportements d'épargne actuellement observés.

---

<sup>3</sup> En 1988, les conservateurs ont beaucoup incité les travailleurs à choisir les fonds de pensions individuels. Depuis 1997, le *New Labour* conseille aux salariés de rester dans les régimes professionnels, dont un certain nombre a fait faillite dans les années récentes...

Le gouvernement continue à privilégier l'approche volontaire. Mais il a laissé ouverte la possibilité de créer une cotisation obligatoire à des régimes de retraite privés en cas d'échec de cette stratégie. L'approche volontaire pose particulièrement problème du fait que le système est très compliqué et qu'il change continuellement, ce qui est incompatible avec la possibilité, pour le plus grand nombre, de faire des choix. Par ailleurs, les choix exigés sont très difficiles. Quelle retraite complémentaire adopter : publique, privée individuelle, professionnelle (éventuellement choix entre prestations définies ou cotisations définies) ? Et pour une personne ayant fait le choix d'une retraite privée, où investir et combien ? Dans les décennies à venir, il est probable qu'un grand nombre de retraités n'auront pas épargné suffisamment pour s'assurer un taux de remplacement permettant un maintien de leur niveau de vie. Cela aura pour conséquence un recul spontané de l'âge de la retraite et une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources. Sauf si les gouvernements futurs décident d'indexer de nouveau la pension de base sur les rémunérations, sous la pression des retraités. En tout état de cause, on peut prévoir la poursuite des réformes dans les années à venir.