

ROYAUME-UNI

Les grandes caractéristiques du système des pensions

Le premier pilier du régime de pensions britannique comprend une pension forfaitaire de base et une pension complémentaire liée aux salaires (*State Second Pension*), qui remplace le régime public basé sur les revenus (*SERPS*), introduit en 1978. Ces deux niveaux du premier pilier sont financés par les cotisations liées aux salaires à l'organisme national d'assurance sociale. L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. La législation prévoit l'uniformisation de l'âge de la pension publique à 65 ans d'ici à 2020. Pour avoir droit à la pension forfaitaire de base complète, il faut avoir cotisé pendant 44 ans pour les hommes et 39 ans pour les femmes. Les pensions ne peuvent être anticipées. Par contre, elles peuvent être prorogées en vue de toucher des prestations plus importantes par la suite (7,5 % par année de prorogation).

Le système britannique a ceci de particulier qu'il est possible de cesser de cotiser à la pension liée aux salaires. Pour cela, il faut se couvrir en contractant une pension professionnelle ou personnelle fournissant des prestations égales ou supérieures au volet lié aux salaires du régime obligatoire. Près de 60 % des employés répondent à ce cas de figure et ont droit à une remise sur leur cotisation à l'organisme national.

Les régimes professionnels de pension sont généralement instaurés à l'initiative des entreprises. Ils ont souvent des prestations déterminées, calculées sur la base des années de service et de la dernière rémunération. Cependant, on voit de plus en plus apparaître des régimes à cotisations déterminées. En 2000-2001, environ 44 % de la population active cotisait à une pension professionnelle ou individuelle, 60 % des ménages de retraités percevaient les prestations d'une pension professionnelle ou personnelle et 71 % touchaient des revenus d'investissement (en ce compris des pensions personnelles).

Les pensions individuelles ont été introduites en 1988 afin d'offrir la possibilité de contracter une deuxième pension, privée, aux personnes n'ayant pas accès à un régime professionnel de pension ou changeant d'emploi fréquemment (même si les *Retirement Annuity Contracts*, ou contrats de rente, comparables aux pensions personnelles, existaient avant 1988). 12 % des employés et 44 % des indépendants se constituent une pension individuelle. Pour renforcer l'attrait des pensions privées, les *Stakeholder Pensions* ont été lancées en avril 2001. Cette épargne-retraite se caractérise par des dépenses simples et peu importantes (maximum 1 % de la valeur du fonds par an), par la possibilité pour les cotisants de modifier le niveau de leurs cotisations ou de changer de régime sans encourir de pénalité financière, par des modalités fiscales simplifiées, le plafond de cotisation étant fixé à 3 600 livres sterling par an, et par un accès aux non-salariés. En septembre 2002, 1,15 million d'épargnes-retraites avaient été vendues.

Le revenu minimum garanti, un système non contributif, offre une aide sous condition de ressources aux personnes de plus de 60 ans, en fonction de leurs revenus et de leur capital. Un isolé répondant aux critères fixés a ainsi droit à un revenu minimum hebdomadaire de 98,15 livres sterling, ce qui est environ 30 % de plus que la pension forfaitaire de base complète de l'État (75,50 livres sterling).

En 1999-2000, 57 % des prestations de pension provenaient de l'État et 43 % du secteur privé.

Les défis

De 1979 à 1996, les revenus nets moyens des ménages de retraités ont progressé de 64 % tandis que la moyenne des salaires augmentait de 36 %. Cependant, cette hausse n'était que de 30 % pour les revenus des 20 % de retraités les plus pauvres. Cet écart s'explique essentiellement par le fait que la croissance des pensions professionnelles et privées a profité à toutes les catégories de retraités, sauf aux plus pauvres. Le revenu minimum garanti a d'ailleurs été introduit pour accroître les revenus de ces derniers. Ce système a augmenté le revenu des personnes âgées les plus pauvres, mais les efforts d'épargne de nombreuses personnes à bas revenus ne se traduiront pas par un meilleur niveau de vie après la retraite.

Le SERPS donnait droit à une pension équivalant à 20 % du salaire réévalué moyen aux seuls salariés; les bas salaires n'avaient droit qu'à une très petite pension dans ce cadre. Dès lors, quelque 60 % des salariés ont cessé de cotiser à ce régime au profit d'une pension professionnelle ou privée afin de bénéficier d'un meilleur taux de remplacement. La difficulté sera de faire en sorte qu'un plus grand nombre de travailleurs puissent avoir accès aux régimes de pension leur donnant droit à un meilleur niveau de vie après la retraite.

Si l'adéquation est devenue un enjeu important au cours des années 1980 et 1990, la viabilité financière semble bien assurée. Les dépenses publiques de pension se sont élevées à 5,5 % du PIB en 2000 et devraient descendre à 4,4 % d'ici à 2050 selon des projections du comité de politique économique, reflétant ainsi une légère augmentation du taux de dépendance de la population âgée par rapport au reste de l'Union européenne et, surtout, l'alignement des pensions de base sur l'indice des prix, de sorte qu'elles perdront de la valeur par rapport aux salaires. Ces projections ont été réalisées sans prendre en considération le nouveau crédit de pension et la pension complémentaire liée aux salaires, qui devraient avoir pour effet de stabiliser les dépenses publiques de pension à leur niveau actuel.

La diversité et la complexité des régimes privés de retraite soulèvent des défis particuliers. Les travailleurs ont un choix très large lorsqu'ils commencent à travailler ou lorsqu'ils changent de travail. Le nombre élevé de régimes existants pose la question de la faisabilité d'une supervision étroite. De nombreux régimes de retraite s'appuient sur d'importants portefeuilles d'actions qui ont présenté de bons retours d'investissement dans le passé, mais qui ont aussi introduit la notion de volatilité dans le système. Il semble que de nombreux fonds de pension et de nombreuses compagnies d'assurance vie aient largement pâti de la baisse récente des marchés boursiers mondiaux. Pour les employeurs qui financent un régime à prestations déterminées, cette situation accroît le coût potentiel futur de ce type de pensions et peut être à l'origine d'une conversion aux régimes à cotisations déterminées, où les risques pèsent surtout sur les bénéficiaires.

Bien que le Royaume-Uni ait déjà atteint les objectifs d'emploi définis à Lisbonne et à Stockholm, des améliorations restent possibles. L'âge moyen de sortie du marché de l'emploi est de 63,1 ans pour les hommes et de 61 ans pour les femmes. 55 % des hommes et un tiers des femmes prennent une pension anticipée. 10 % des retraites anticipées s'effectuent dans le contexte d'une pension professionnelle, 30 % en raison d'une maladie et 14 % à la demande de l'employeur. Si le régime public ne permet pas encore la retraite anticipée, le revenu minimum garanti peut être demandé à partir de l'âge de 60 ans, tant pour les hommes que pour les femmes. Les hommes âgés de 60 à 64 ans qui sollicitent le revenu minimum garanti ne sont pas censés chercher du travail. Les régimes professionnels de pension prévoient souvent des formules de retraite anticipée.

Les réponses aux défis

Au cours de ces dernières années, plusieurs mesures ont été prises afin de relever les défis de l'adéquation. Dès 2003, le nouveau crédit de pension remplacera le revenu minimum garanti. Ce nouveau droit devrait toucher non seulement les ménages les plus pauvres, mais aussi la quasi-totalité des ménages de plus de 60 ans. Il habilitera ces personnes à percevoir un revenu d'au moins 102,10 livres sterling par semaine (155,80 livres sterling pour les couples) et veillera à ce que les plus de 65 ans puissent percevoir un complément venant d'une autre pension ou d'une autre épargne jusqu'à un certain plafond dépassant le niveau du minimum garanti, sans pour autant perdre leur droit au crédit de pension. La condition de revenu est également moins sévère pour l'octroi du crédit de pension que pour celui des pensions traditionnelles liées aux salaires. Dès l'âge de 60 ans, il n'est plus nécessaire de déclarer une épargne inférieure à 6 000 livres sterling et dès l'âge de 65 ans: la plupart des retraités ne doivent plus déclarer de modification de leurs revenus que tous les cinq ans. Le gouvernement britannique s'est par ailleurs engagé à indexer le volet «garantie» du crédit de pension aux salaires pour le reste de son mandat.

L'introduction de la pension complémentaire en avril 2002 permettra aux bas revenus de se constituer une meilleure retraite. Cette pension continuera en outre à courir pendant les périodes d'incapacité de travail (congé de soins ou d'invalidité). Les travailleurs qui perçoivent un salaire compris entre le seuil le plus bas (3 900 livres sterling par an) et 10 800 livres sterling auront droit à une pension calculée comme s'ils avaient un salaire de 10 800 livres sterling. Dès 2002, les bas et les moyens salaires qui feront le choix d'une pension professionnelle recevront un complément garantissant qu'ils bénéficieront aussi des améliorations liées à l'introduction de la pension complémentaire.

En ce qui concerne l'emploi des travailleurs âgés, le rapport de stratégie nationale présente plusieurs initiatives qui devraient avoir un impact positif. L'intégration de caisses mutuelles et d'agences pour l'emploi permettra de toucher des personnes qui perçoivent des allocations d'invalidité ou de maladie. Les invalides peuvent bénéficier d'une aide spécialisée en vue de les maintenir sur le marché du travail (*New Deal for Disabled People*). Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans peuvent, quant à eux, recevoir un complément de revenu (*Employment Credit*) pendant maximum 52 semaines s'ils acceptent un travail ou s'ils prennent le statut de travailleur indépendant. Des bourses de formation sont disponibles au titre du programme intitulé *New Deal 50 plus*. Un programme encourage également les travailleurs à continuer à travailler au-delà de l'âge de la retraite; ils peuvent soit proroger l'âge de la mise à la retraite soit «sortir de leur retraite» et obtenir une majoration de leur pension. À l'heure actuelle, la période maximale de prorogation est fixée à cinq ans. À partir de 2006, cette limite temporelle devrait être supprimée et le taux de majoration passera à environ 10,4 % pour chaque année complète de prorogation. Cette stratégie vise à promouvoir des pratiques d'emploi positives à l'égard des travailleurs âgés auprès des employeurs et s'inscrit dans le cadre de la préparation à la législation sur le vieillissement de 2006.

Les défis qu'implique l'allongement de l'espérance de vie pour les régimes de pension privés figurent parmi les préoccupations des hommes politiques. Deux rapports commandités par le gouvernement (Pickering et Sandler) ont été récemment présentés. Ils proposent la simplification des prestations et de la législation sur les pensions, une meilleure information du consommateur, un meilleur accès aux produits de l'épargne pour les bas revenus et la diminution de la charge administrative imposée aux régimes de pension et aux employeurs. Le rapport Pickering recommande également de modifier la fonction du régulateur. En décembre 2002, le gouvernement a publié un livre vert qui aborde un grand nombre de questions touchant aux pensions, telles que leur simplification, la protection des affiliés aux régimes de retraite, la promotion du travail parmi les travailleurs âgés et la fourniture d'informations sur mesure pour aider les individus à planifier leur retraite. Il crée également

une commission indépendante chargée de suivre l'évolution de la situation et de rendre compte de l'efficacité du système des contributions volontaires. Une radiographie indépendante du rôle de l'*Occupational Pensions Regulatory Authority*, l'organe régulateur en matière de pensions professionnelles, vient d'être publiée, et le livre vert propose de rendre ce rôle plus proactif: cet organe devrait se concentrer davantage sur les régimes qui présentent un risque élevé de fraude, de mauvaise gouvernance ou de mauvaise gestion.

Le niveau des dépenses publiques de pension est faible et restera très inférieur à celui des autres États membres, où il augmentera. La viabilité financière des régimes publics ne pose pas de problème. La stratégie destinée à assurer cette viabilité concentre les dépenses publiques de pension sur les catégories à bas revenus et encourage la constitution de pensions via l'épargne privée. Le Royaume-Uni cherche à assurer la stabilité des investissements de pension dans des régimes financés par des politiques macroéconomiques appropriées et envisage l'amélioration du cadre législatif et réglementaire.

Conclusion

Le Royaume-Uni a beaucoup progressé pour résoudre les difficultés liées à l'adéquation, mais il reste à voir dans quelle mesure il pourra maintenir et étendre l'accès à l'offre de pensions professionnelles et personnelles, et encourager les individus à économiser suffisamment pour répondre à leurs besoins futurs de retraités. Le gouvernement reconnaît l'importance d'accroître l'épargne privée et de simplifier l'offre de pensions pour atteindre cet objectif. Pour ceux qui atteindront l'âge de la retraite dans un avenir proche, travailler plus longtemps demeurera la façon la plus efficace pour augmenter leur niveau de vie; les réformes récentes ont considérablement amélioré les incitants qui permettent de le faire.

La viabilité financière semble assurée, mais dépend davantage que dans d'autres pays des performances des régimes de pension privés. Or, le rapport de stratégie nationale ne permet aucune conclusion quant à leur viabilité financière. Si les pensions privées fournissent une couverture ou un niveau de retraite très inférieur aux attentes, il se peut que les prochains gouvernements doivent faire face à une plus grande demande de prestations sous condition de ressources.

Statistiques de base

	UK						UE 15					
Revenus: situation récente (Panel des ménages, 1999)												
	Total		Hommes		Femmes		Total		Hommes		Femmes	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taux d'exposition à la pauvreté ¹ (à 50 % de la médiane)	12	11	11	7	12	13	10	9	9	7	10	10
Taux d'exposition à la pauvreté ¹ (à 60 % de la médiane)	19	21	18	17	20	25	15	17	15	15	16	19
Inégalités dans la répartition des revenus ¹	5,4	4,1					4,6	4,1				
Revenu des plus de 65 ans par rapport à celui des 0 à 64 ans ¹	0,78		0,81		0,75		0,89		0,92		0,86	
Projections à long terme des dépenses publiques de pension (CPE 2001)												
	Niveau			Augment. 2000-2050 (en %)	Niveau			Augment. 2000-2050 (en %)				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Taux de dépendance des personnes âgées ²	23,8	29,2	42,0	76,0	24,2	32,2	49,0	102,5				
Dépenses publiques de pension (en % du PIB) ³	5,5	4,9	4,4	-20,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Facteurs influençant l'évolution des dépenses de pension (2000-2050) ³	Influence (en % du PIB)				Influence (en % du PIB)							
<i>Dépendance démographique</i>					2,4					6,4		
<i>+ emploi</i>					0,0					-1,1		
<i>+ éligibilité</i>					-0,1					0,6		
<i>+ niveau des prestations</i>					-3,4					-2,8		
<i>= total (avec coeff. résiduel)</i>					-1,0					3,1		
Dépenses de pension (Sespros, 1999) ⁴					11,5					12,7		
Mesures possibles pour garantir la viabilité des pensions												
<i>Emploi (2001)</i>	Total	Hommes		Femmes	Total	Hommes		Femmes				
Taux d'emploi (15-64) ⁵	71,8	78,2		65,1	64,1	73,0		55,0				
Taux d'emploi (55-64) ⁵	52,3	61,6		43,2	38,8	48,3		28,7				
Âge réel de sortie du marché de l'emploi ⁶	61,0	63,1		62,1	59,1	60,5		59,9				
<i>Finances publiques (2001)⁷</i>												
Dettes publiques (en % du PIB)					39,1					63		
Solde budgétaire (en % du PIB)					0,7					-0,8		
Notes:												
1. Source: Panel des ménages de la Communauté européenne, UDB, Eurostat, décembre 2002. Pondérations de l'Espagne à revoir. Les chiffres de la Suède ne concernent que les personnes de moins de 85 ans. Voir la note méthodologique précédant les résumés par pays et l'encadré «Données sur les revenus en Europe: méthodologie et limites» (chapitre 3.1.2) pour une description complète de la méthode d'enquête et de ses limites.												
2. Source: Eurostat, projections démographiques. Population de plus de 65 ans par rapport à celle de 15 à 64 ans.												
3. Source: Comité de politique économique, rapport «Budgetary challenges posed by ageing populations», 24 octobre 2001. Dépenses publiques de pensions (y compris la plupart des revenus publics de remplacement versés aux personnes de 55 ans et plus), avant impôts. Voir la note méthodologique.												
4. Source: Sespros, Eurostat. Ces dépenses englobent celles de certains régimes privés de protection sociale. Voir la note méthodologique.												
5. Source: Enquête européenne sur les forces de travail, 2001.												
6. Source: Enquête européenne sur les forces de travail, 2001. Le mode de calcul est toujours en discussion.												
7. Source: Commission européenne, DG ECFIN.												