

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°4.9

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le pilotage du système de retraite au Royaume-Uni

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

ROYAUME-UNI

Q1/. Présentation du système de retraite

Le système de retraite britannique fait coexister des régimes par répartition et par capitalisation :

- Premier pilier : régime obligatoire par répartition de la retraite de base d'État.
- Second pilier : le régime de base est complété par une retraite complémentaire publique en répartition (Second State Pension), ou privée en capitalisation : fonds de pension d'entreprises, plans « *stakeholder* » ou plans de retraite individuels.
- Troisième pilier : les employeurs ont également la possibilité de proposer à leurs salariés de souscrire un système supplémentaire, dit *Additional Voluntary Contribution*, AVC.

Un schéma général figure en annexe.

1.1. Premier pilier : le régime obligatoire

Tous les salariés et les travailleurs indépendants cotisent à la Caisse Nationale de Retraite, qui ouvre droit à la retraite de base d'État, *Basic State Pension*, qui peut être complétée, exclusivement pour les salariés par une retraite complémentaire publique.

Fondée sur le principe de la répartition, cette retraite est financée par les cotisations sociales sur les revenus du travail (en 2008/2009 : taux de 11% pour les salariés et de 12,8% pour les employeurs) et indexée sur l'inflation. Elle est versée à partir de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Le montant est très faible : 90,70 £ (115 €), maximum hebdomadaire pour un célibataire pour la période du 6 avril 2008 au 5 avril 2009¹, soit 15,1 % du salaire moyen². Seuls les hommes qui justifient de 44 ans de cotisations sociales ou les femmes qui justifient de 39 ans de cotisations sociales sont éligibles au taux plein. À compter de 2010, la pension au taux plein³ sera acquise pour 30 années validées. Pour les couples⁴, le montant hebdomadaire maximum est de 69,51€(54,45£).

En 2008, la retraite de base d'État a été versée à 12,14 millions de pensionnés (environ 97 % de la population éligible).

1.2. Deuxième pilier : les régimes complémentaires public et privé

A. *Le système public*

• La **Seconde Pension d'État** (*Second State Pension, S2P*) constitue, depuis avril 2002, la nouvelle retraite complémentaire d'État en remplacement du *SERPS (State Earning Related Pension)*. Composée de trois bandes de salaires⁵ revalorisées selon l'évolution du salaire moyen annuel, elle est plus généreuse car son champ d'action s'est élargi. Plus d'annuités sont validées pour les bas salaires et pour toutes les personnes qui ne travaillent pas pour des raisons de santé ou parce qu'elles s'occupent de personnes dépendantes.

- Dans la bande 1 (entre 5 944 € et 17 145 €), le taux de remplacement est de 40% applicable à la limite supérieure de la bande (17 145 €). Ce mécanisme revient à verser à tous les individus dont le salaire est compris entre 5 944 € et 17 145 € un revenu de 6858 € par an (40 % de 17 145 €).
- Dans la bande 2 (entre 17 145 € et 39 497 €), le taux de remplacement est de 10%.
- Dans la bande 3 (entre 39 497 € et 50 851 €), le taux de remplacement est de 20%.

¹ Année fiscale. En 2009/2010, ce montant passera à 95,75 £ (121,60 €) et pour les couples à 57,05 £ (72,45 €). Les montants sont annoncés chaque année en mars lors de la présentation budgétaire. Le 22 avril 2009, le Chancelier de l'Echiquier annoncera les taux pour l'année 2011/2012.

² En 2008, le salaire moyen mensuel s'élevait à 2610£ (3289€), source : *Annual Survey of Hours and Earnings (ASHE)* pour l'année 2008 (*Office of National Statistics*), table 2.7a.

³ Si la durée validée est inférieure à la durée de référence, un coefficient de proratisation proportionnel est appliqué.

⁴ Par couple, il est fait référence à la possibilité, pour la conjointe (à compter du 6 avril 2012, le conjoint pourra aussi réclamer un montant de retraite supplémentaire sur les cotisations versées par son épouse), de percevoir une quote-part de la retraite de base d'État de son époux (jusqu'à 60 % maximum) dès qu'elle atteint l'âge légal de la retraite (60 ans). Si l'épouse ne travaille pas, elle bénéficie d'allocations spécifiques à 60 ans. Exemple : un époux perçoit une retraite de base d'État hebdomadaire de 51 € (40 £). L'épouse pourra percevoir en plus de sa retraite de base d'État : 54,45 £ - 40 £ = 14 £ (14 €) sur la retraite de base de son époux.

⁵ Bande 1 (entre 5 944 € et 17 145 €), bande 2 (entre 17 145 € et 39 497 €) et bande 3 (entre 39 497 € et 50 851 €).

Contributive et sous conditions de ressources, cette pension complète les revenus des personnes gagnant jusqu'à 58 851€^{an} maximum (2008/2009) et qui ne bénéficient pas de fonds de pension d'entreprises. La participation à la *S2P* est obligatoire. Toutefois, les salariés qui contribuent à un fonds de pension d'entreprise, un plan « *stakeholder* » ou un plan de retraite individuel par capitalisation peuvent quitter le régime complémentaire public (*contracting out*⁶). Aux termes du *Pension Act* adopté en juillet 2007 (réforme d'ampleur du système la plus récente – cf. *infra*) :

- à compter d'avril 2012, il ne sera plus possible de quitter la *S2P* pour cotiser à un fonds de pension d'entreprise comme c'est le cas aujourd'hui ;
- à compter d'avril 2030, la *S2P* aura un taux unique. A terme, le gouvernement envisage la fusion des trois bandes de salaires en une seule.

Un crédit d'impôt (*Pension Credit*) complète le cas échéant la retraite de base d'État (BSP) et la Seconde Pension d'État (S2P) pour les revenus les plus faibles. Il vise d'une part à réduire le nombre de bénéficiaires potentiels ne faisant pas valoir leurs droits, et d'autre part à améliorer la retraite des individus à revenus modestes pratiquant un effort d'épargne. Le « *Pension Credit* » est composé de deux éléments :

- le « **Guarantee Credit** » garantit un pécule supplémentaire aux retraités âgés entre 60 et 65 ans qui remplissent l'une des deux conditions suivantes :
 - o - être célibataire et percevoir une retraite totale d'un montant inférieur à 158€/semaine ;
 - o - être en couple et recevoir une retraite totale d'un montant inférieur à 240€/semaine.

Le montant reçu par l'État par semaine correspond à la différence entre 158 € (ou 240 € pour un couple) et le montant de la retraite de l'individu.

- le « **Saving Credit**⁷ » garantit un montant supplémentaire aux retraités de plus de 65 ans qui remplissent l'un des deux conditions suivantes :
 - o être célibataire et percevoir un revenu total entre 116€et 221€/semaine ;
 - o être en couple et recevoir un revenu total entre 185€et 324€/semaine.

Un retraité perçoit à ce titre 19,71 £/semaine/célibataire (25 €) et 26,13 £/semaine/couple (33,19 €) au maximum pour 2008-2009.

En août 2008, le *Pension Credit* (*Guarantee Credit* et *Saving Credit*) distribuait en moyenne 52,80 £ (67 €) par semaine.

Au total, la dépense publique britannique pour les retraites représente 5 % du PIB. Ce taux atteint 6 % avec les dispositifs d'allocation logement et handicapés (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Part dans le PIB des pensions versées par le régime public (*Pension Policy Institute*)

Allocations	Termes réels, prix 2007/2008 (£ milliards et % PIB)			
	2007/2008 estimation	2015/2016 projection	2025/2026 projection	2035/2036 projection
Retraite de base d'État	48,6	61,7	84,8	121,2
Seconde Pension d'État	9,8	16,0	22,6	33,6
«Pension Credit»	7,6	7,6	6,6	6,2
Autres allocations	2,9	2,5	2,5	2,7
Total des pensions (% PIB)	68,9 (4,9%)	87,9 (5,0%)	116,6 (5,3%)	163,8 (5,9%)
Allocation logement (% PIB)	7,4 (0,5%)	7,9 (0,5%)	8,3 (0,4%)	10,2 (0,4%)
Allocation «handicapés» (% PIB)	8,1 (0,6%)	10,2 (0,6%)	12,2 (0,6%)	15,1 (0,5%)
Total des pensions et des allocations versées aux pensionnés (% PIB)	84,5 (6,0%)	106,0 (6,1%)	137,0 (6,2%)	189,1 (6,8%)

⁶ *Contracting out* : le gouvernement encourage le transfert vers la souscription de plans de retraite privés en offrant des remises aux salariés sur les cotisations sociales versées à la Caisse Nationale de Retraite.

⁷ Les revenus pris en compte pour le calcul sont : les montants de la retraite (retraite d'État, retraite privée – retraite professionnelle ou plans de stakeholder - ou plan de retraite individuel) et certaines allocations : l'allocation pour gardes-malade (*Carers Allowance*) et l'allocation pour veuvage (*Bereavement Benefit*), les revenus d'un emploi saisonnier, à temps partiel, à mi-temps. Par contre, n'entrent pas dans le calcul du Crédit Garanti les allocations concernant : l'assistance externe (*Attendance Allowance*), l'allocation pour personnes dépendantes (*Disability Living Allowance*), l'allocation logement (*Housing Benefit*) et celle sur la taxe d'habitation (*Council Tax Benefit*).

B. Le système privé

Les fonds de pension d'entreprise (*Occupational Pension Scheme*) sont **facultatifs pour** l'employeur : ils abondent les versements de leurs salariés s'ils le souhaitent. Cet abondement est déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés

Deux systèmes sont possibles :

- Le **système à prestations définies** (*Defined Benefit, Final Salary ou Salary Related Schemes*) lie la prestation versée au salaire perçu. La pension est estimée, le plus souvent, sur les revenus annuels des trois dernières années. La **prestation maximale est équivalente aux 2/3 du salaire de fin de carrière, pour 40 années de service passées chez un ou plusieurs employeurs ;**
- dans le **système à cotisations définies** (*Defined Contribution ou Money Purchase Schemes*), le salarié place régulièrement une partie de son revenu dans le fonds de pension de l'entreprise, investi sur les marchés financiers.

La plupart des employeurs offrent des fonds de pension d'entreprise à *cotisations définies* et la crise financière risque de renforcer cette évolution car les entreprises considèrent que le risque pour elles de garantir un niveau prédéfini de prestations est devenu trop important.

En 2007, les actifs des fonds de pension d'entreprise représentaient 800 mds £ (1 016 mds € 60 % du PIB). Les contributions des salariés à ces fonds de pension représentaient 45 mds £ (58,42 mds € 3 % du PIB).

- **Le plan « Stakeholder »** (*Stakeholder Pension Scheme*)

Commercialisé depuis le 4 avril 2001, ce système d'épargne-retraite par capitalisation en cotisations définies complète les mécanismes existants et répond à des impératifs de simplicité, de sécurité, de flexibilité et de rentabilité. Il est obligatoire pour les entreprises de moins de cinq salariés. Le montant minimum de participation du salarié est de 25 € (20 £). La gestion de ces plans est assurée par les compagnies d'assurance. En 2007/2008, 1 790 000 individus avaient souscrit à un plan « stakeholder ». La contribution annuelle moyenne des employeurs s'élevait à 1 993€ (1570£) et celle des bénéficiaires à 2 540€ (2 000£).

- **Le plan de retraite individuel par capitalisation** (*Personal Pension Plan*)

Ce produit, proposé depuis 1988, par les banques, les compagnies d'assurance ou les IFAs⁸ existe sous deux formes :

- les « *Appropriate Personal Pension* » (APP), destinés aux indépendants, qui n'ont pas accès à la retraite complémentaire d'État ni aux fonds de pension d'entreprise ;
- les « *Ordinary Personal Pension Plan* » (PPP) pour les salariés qui ne participent pas ou qui ont quitté le régime de retraite professionnel de leur employeur.

Un plan de retraite individuel n'est pas lié à un emploi ou à un employeur comme c'est le cas des fonds de pension d'entreprise. En conséquence, il n'existe aucun montant minimum obligatoire pour les versements. En 2007/2008, 7 110 000 d'individus possédaient un plan de retraite individuel par capitalisation. Les contributions, facultatives pour les employeurs comme pour les bénéficiaires, s'élevaient respectivement à 6 350 € (5 000 £) et à 10 414 € (8 200 £) en 2007-2008 en moyenne.

1.3. Troisième pilier : la contribution additionnelle volontaire (*Additional Voluntary Contribution*)

Outre les autres compléments de retraite du système privé, les employeurs ont la possibilité de proposer à leurs salariés de verser une contribution additionnelle volontaire dans leur fonds de pension. En 2007/2008, 600 000 salariés avaient abondé leur fonds de pension d'entreprise par une AVC pour un montant annuel moyen de 508 € (400 £).

Au total, **cinq options** s'offrent aux salariés :

1. Retraite de base d'État + Seconde pension d'État (pour ceux qui ont une rémunération annuelle inférieure à 39 370 €bruts/an) + le cas échéant un crédit d'impôt;
2. Retraite de base d'État + fonds de pension d'entreprise + contribution additionnelle volontaire ;
3. Retraite de base d'État + fonds de pension d'entreprise + plan « stakeholder » ;

⁸ *Independent Financial Adviser* (conseiller financier indépendant).

4. Retraite de base d'État + plan de retraite individuel par capitalisation + contribution additionnelle volontaire (pour les travailleurs indépendants et ceux qui ont quitté ou ne participent pas à un fonds de pension d'entreprise) ;
5. Retraite de base d'État + plan de retraite individuel par capitalisation + plan « *stakeholder* » (pour les entreprises ayant moins cinq salariés et qui ne proposent pas de fonds de pension d'entreprise dès lors que les montants des contributions versés par les salariés ne dépassent pas les limites imposées par l'administration fiscale) + contribution additionnelle volontaire.

Par ailleurs, la législation fiscale simplifiée sur le système privé des retraites est entrée en vigueur le **6 avril 2006 (A Day)**. Ces nouvelles dispositions permettent dorénavant aux affiliés :

- d'épargner jusqu'à 100% de leur salaire annuel brut (salaire de base incluant toutes les indemnités diverses, les bonus, les pourboires, etc) dans un fonds de pension d'entreprise, dans un plan « *stakeholder* », dans un plan de retraite par capitalisation individuelle ou dans un plan de retraite additionnel avec un plafond annuel de versement (*annual allowance*) de 298 450€(235 000£) pour l'année 2008/2009⁹ ;
- de convertir en rente viagère (plafonnée à 2ms€(1,5 m£) une partie de l'épargne retraite ;
- de transformer une partie de l'épargne (plafonnée à 25% des droits) en capital retraite exempt d'impôt.

1.4. Les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions (pour les principaux régimes)

L'âge légal d'ouverture des droits ou âge minimal de départ à la retraite est l'âge en dessous duquel aucun individu ne peut prétendre à des droits à la retraite. Si un salarié décide de quitter son emploi avant cet âge, il devra attendre l'âge légal d'ouverture des droits pour percevoir sa retraite de base d'État qui sera automatiquement réduite.

1.4.1. Pour le **premier pilier** (régime obligatoire), cet âge coïncide actuellement avec l'âge minimal de départ à la retraite : il est fixé à 65 ans¹⁰ pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, pour l'ensemble des salariés des secteurs public et privé. L'âge légal de départ à la retraite des femmes va progressivement augmenter, à 65 ans d'ici 2020 (*Pension Act* 1995). À partir de 2020, il augmentera simultanément pour les hommes et les femmes : de 65 ans à 66 ans entre avril 2024 et avril 2026 ; de 66 ans à 67 ans entre avril 2034 et avril 2036 ; de 67 ans à 68 ans entre avril 2044 et avril 2046.

L'attribution de la retraite de base d'État complète pour un homme dépend de la durée validée : 44 années pour les hommes, 39 pour les femmes. En 2010, la durée de cotisations sera harmonisée et réduite à 30 ans.

Une année est dite « qualifiée »¹¹ si les cotisations payées ont été au moins égales à 52 fois le montant acquittable sur la « *Lower Earning Limit* » (LEL), le seuil minimum de revenu hebdomadaire à partir duquel les cotisations sociales salariales sont payables (114€ par semaine (90£) et 5 944€ bruts/an (4 680£) pour 2008/2009¹²). Le nombre d'années requis pour la retraite de base d'État à taux plein est réduit si le salarié a élevé ses enfants, s'est occupé d'une personne handicapée ou malade. Il cumule des points de crédits en cas de maladie (*Incapacity Benefit*), ou en cas de chômage (*Jobseeker's Allowance*).

La retraite de base d'État n'est pas payable si son montant est inférieur à 25% du montant maximum hebdomadaire (90,7 £ soit 115 €) pour un célibataire, soit 29€ par semaine. Le retraité concerné devient alors éligible à diverses allocations. Toutefois, à compter du 6 avril 2010, ce plancher de 25% sera aboli : chaque année pleine donnera droit à 1/30ème de la retraite de base d'État à taux complet pour un célibataire.

1.4.2. Pour le **deuxième pilier (régime complémentaire)**, l'âge d'ouverture des droits à la retraite est différent selon les secteurs public et privé et est fixé pour :

a) *Pour le régime complémentaire du secteur public* : entre 50 et 65 ans selon le secteur d'activité et le niveau de qualification. À titre d'exemple : 50 ans pour les enseignants, 55 ans pour les pompiers, la police et les militaires, 60 ans pour les fonctionnaires, les salariés du Service National de Santé, 65 ans pour collectivités locales et les officiers de haut rang de la police. Cet âge minimum concerne tous les salariés déjà affiliés. Ils recevront un revenu de retraite au prorata de leurs contributions.

⁹ En 2009/2010, le montant sera porté à 311 150€(245 000£).

¹⁰ Les personnes qui bénéficient du Pension Credit, dès 60 ans, sont très souvent celles qui ont eu des périodes longues de chômage, qui ont de faibles revenus ou qui se retrouvent couvertes par les aides de l'État.

¹¹ L'année de référence au Royaume-Uni est l'année fiscale soit du 6 avril au 5 avril de l'année suivante.

¹² En 2009/2010, ce montant sera porté à 121€ par semaine (95£) et à 6 274€ par an (4 940£).

Le nouveau plan de retraite du secteur public¹³ a porté l'âge de départ à la retraite du secteur public pour le régime complémentaire à 65 ans (avec un âge minimum de 55 ans dès 2010) pour s'aligner sur le secteur privé et l'âge légal de liquidation d'une retraite de base d'État (premier pilier). Mais ces nouvelles dispositions concerneront uniquement les nouveaux entrants. Les affiliés en poste continueront à bénéficier de leurs droits antérieurs.

b) Pour le régime complémentaire du secteur privé, dès 50 ans pour les plans « stakeholder » et les plans de retraite individuels par capitalisation (cet âge sera porté à 55 ans en 2010) et entre 60 et 65 ans pour les fonds de pension d'entreprise.

Concrètement, depuis le 6 avril 2006, à la suite de l'assouplissement de la fiscalité du régime complémentaire des retraites, un salarié peut liquider sa retraite complémentaire entre 50 et 65 ans donc avant même de percevoir sa retraite de base. Tout dépend cependant du règlement de son fonds de pension d'entreprise et des clauses relatives à ce fonds figurant dans le contrat de travail. Le montant perçu dépendra du nombre d'années de contributions.

Le salarié qui a liquidé son fonds de pension d'entreprise ne pourra pas rester dans l'entreprise au-delà de 65 ans (des dérogations sont possibles avec l'accord de l'employeur).

Toutefois, depuis le 1er octobre 2006, en raison de l'application au Royaume-Uni de la Directive européenne 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000¹⁴ portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, la légalité des régimes de retraite complémentaires d'entreprise qui fixaient un âge maximal de départ à la retraite, différent de l'âge de liquidation de la retraite de base d'État, est sujette à caution. En conséquence, de nombreux employeurs ont eu à renégocier leurs contrats de travail et leurs plans de retraite complémentaires. L'âge théorique de départ à la retraite pour ces régimes complémentaires serait maintenant de 65 ans. Néanmoins, un salarié pourrait partir avant (mais percevoir une pension plus faible) ou après 65 ans sous réserve de l'accord de l'employeur.

D'une façon générale, les salariés du secteur public bénéficient d'un régime de retraite uniquement en prestations définies y compris pour les nouveaux entrants, plus avantageux que celui des salariés du secteur privé. La charge des cotisations pèse peu sur les salariés et repose essentiellement sur l'État. Le montant de la retraite perçue est fonction du montant du dernier salaire versé et du nombre d'années de cotisations, chaque année donnant droit à une pension égale à 1/60ème du dernier salaire d'activité. Il faut également tenir compte d'autres avantages, accordé selon le nombre d'années de service, liés aux plans de retraite des différents secteurs du service public : capital versé en cas de décès, éducation des enfants, etc.

1.5. Quelques éléments statistiques descriptifs (niveaux moyens de cotisation et de pension, nombre de pensionnés, niveau de vie relatif pensionnés/actifs, situation financière des régimes (déficits en points de PIB), actuelle et projetée).

Tableau 2 : Nombre de pensionnés (et projections) (Government Actuarial Department)

	Projections du nombre de personnes ayant atteint l'âge de la retraite de base d'État (millions)					
	2008	2015	2020	2030	2040	2050
Femmes	7,465	7,197	6,877	7,896	8,715	8,698
Hommes	4,324	5,264	5,804	6,721	7,396	7,360
Total	11,789	12,461	12,681	14,617	16,111	16,058
Part de la population totale (en %)	19 %	19 %	19 %	21 %	22 %	21 %

¹³ Entré en vigueur le 30 juillet 2007 ; 1er avril 2008 pour les collectivités locales.

¹⁴ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (Journal Officiel du 2 décembre 2000, L303/17).

Tableau 3 : Montant moyen des retraites perçues dans le secteur privé
(Government Actuarial Department)

	Montant moyen reçu (prix 2007/2008) (par semaine)			
	Fonds de pension d'entreprise		Plan de retraite individuel par capitalisation	
	Moyen	Médian	Moyen	Médian
Pensionnés célibataires	£104 (132€)	£67 (85€)	£82 (104€)	£32 (41€)
Pensionnés couples	£206 (262€)	£144 (183€)	£103 (131€)	£42 (53€)
Tous pensionnés	£156 (198€)	£98 (124€)	£97 (123€)	£38 (48€)

Tableau 4 : Montant moyen de la retraite de base d'État (Pension Policy Institute)

	Montant moyen perçu par semaine (2007) ¹⁵	Montant moyen en % du montant maximum (2006-2007)
Femmes	£62.87 (79,84€)	75 %
Hommes	£76.10 (96,54€)	90 %
Hommes et femmes	£67.84 (86,15€)	81 %

Tableau 5 : Nombre de cotisants aux fonds de pension d'entreprise (Pension Policy Institute)

Adhésion		Nombre de personnes (millions)				
		1991	1995	2000	2006	2007
Membres actifs	Secteur privé	6,5	6,2	5,7	4,0	3,6
	Secteur public	4,2	4,1	4,4	5,1	5,2
	Total	10,7	10,3	10,1	9,2	8,8
Pensions versées		7,0	8,5	8,2	8,2	8,5
Droits à pension préservés		4,5	7,0	6,7	9,4	9,4

Déficit des fonds de pensions à prestations définies

Selon le Fonds de solidarité des retraites (*Pension Protection Fund*), dans un contexte de baisse des cours boursiers (- 27% pour le FTSE 100 sur un an), le déficit¹⁶ total des fonds de pensions à prestations définies a été multiplié par quatre en un an. Il s'élève en janvier 2009 à 191 mds£ (243 mds€) contre 49 mds£ (62 mds€) en décembre 2007. Au total, le déficit est passé de 3 % de l'encours en décembre 2007 à 13 % en janvier 2009.

Situation financière des régimes publics

Les cotisations sociales ne sont pas conçues comme des ressources affectées au financement de risques identifiés et individualisés par branches. L'ensemble des cotisations sociales assises sur les salaires est affecté indistinctement à tous les risques couverts (assurance chômage, retraite, invalidité). Depuis 1992, une fraction du produit des cotisations, déterminée annuellement par une clé de répartition (et non un taux identifié) finance partiellement le *National Health Service* (système public de santé). Il ne peut donc, par définition, y avoir de déficit résultant d'un déséquilibre entre recettes et dépenses pour les régimes de retraite publics.

¹⁵ Montant 2006-2007 : £ 84,25 (107€)

¹⁶ Il s'agit de la différence entre les actifs et les engagements des fonds de pension.

Q2/. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes

2.1. Le système de retraite et son évolution font-ils l'objet d'un débat public régulier ou ponctuel ?

Depuis l'arrivée au pouvoir du Parti travailliste en 1997, la question des retraites fait l'objet d'un débat public régulier. Tony Blair cherchait initialement à inverser, avant 2050, la part respective de l'État et du secteur privé dans le financement des retraites¹⁷, à améliorer la situation des personnes âgées les plus démunies, et enfin à mettre en place un meilleur contrôle des fonds de pension.

Le premier mandat (1997 à 2000) a conclu sur la hausse du niveau des revenus des retraités mais aussi à l'insuffisance de leur épargne. Il constatait parallèlement que les britanniques n'avaient pas travaillé suffisamment longtemps. De plus, le contexte macroéconomique du début des années 2000 (baisse des taux d'intérêt, moindre rentabilité des fonds de pension liée à des marchés financiers baissiers) a mis en péril les revenus des futurs retraités. Par conséquent, le gouvernement a mis en place, le 4 avril 2001, un nouveau dispositif d'épargne individuelle : le « *stakeholder pension*¹⁸ », fonds de pension à cotisations définies qui, tout en organisant un élargissement du domaine des retraites privées, visait à inciter toute une frange de la population (revenus entre 9 000 et 20 000 £ bruts par an¹⁹ - 11 430 € et 25 400 €) à constituer une épargne complémentaire privée. Toutefois, avec seulement 680 000 salariés contribuant à un stakeholder (fin novembre 2004), ce produit très réglementé n'a connu qu'un succès mitigé.

Parallèlement, en 2002, une première réforme portant sur la simplification du cadre juridique et administratif des pensions du secteur privé, a conduit à la création d'un Fonds de Solidarité des Retraites (*Pension Protection Fund*) et d'un régulateur des retraites (*Pension Regulator*), et à la mise en place de mécanismes de résolution des conflits internes aux plans et un meilleur transfert des droits à pension. Cette réforme n'a pas fait l'unanimité (il lui a notamment été reproché de ne pas avoir traité de l'épargne salariale).

Toutefois, les évolutions récentes du système sont le fait de la commission dite Turner. En décembre 2002, devant les prévisions alarmistes des experts, le Ministère du Travail et des Pensions a en effet mis en place une Commission des Retraites²⁰ présidée par Lord Adair Turner et composée d'une équipe réduite d'experts, en charge de proposer des recommandations de long terme. Elle devait plus précisément :

- analyser les avantages et inconvénients de l'approche volontariste actuelle du secteur ;
- décrire les évolutions, à moyen et long terme, du système de retraite en tenant compte des évolutions économiques, sociales et démographiques ;
- mener une réflexion sur le financement du système et apprécier les conditions garantissant sa viabilité financière.

Cette commission a publié trois rapports²¹ qui préconisaient une réforme en profondeur du système des retraites et des mesures incitatives à l'épargne :

- le premier rapport visait à appréhender les conditions d'une réforme des retraites ;
- le second analysait les conditions dans lesquelles le système de retraite devait évoluer afin de faire face, dans les 25-30 prochaines années, à l'allongement de la durée de la vie, au vieillissement de la génération du baby-boom et à la baisse de la natalité ;
- le troisième décrivait les solutions proposées par les assurés (cotisants et retraités) et les acteurs du secteur des retraites dans son ensemble (gestionnaires financiers, entreprises, ...).

Depuis lors, le gouvernement a introduit devant le Parlement les propositions de cette commission :

- réduction du nombre d'années pour obtenir une pension de base complète (30 ans) ;
- report de l'âge légal de départ à la retraite des femmes : de 60 à 65 ans en 2020. Report de l'âge légal de départ à la retraite pour tous à partir de 2020 : 66 ans en 2026, 67 en 2036, et 68 ans en 2046.
- indexation de la retraite de base d'État sur les salaires, à compter d'avril 2012 et applicable au plus tard en 2013 ou 2014.
- adhésion automatique des salariés à des comptes personnels (*Personal Account* - voir encadré) dès l'embauche, à partir d'avril 2012.

¹⁷ En 1997, 60 % des revenus de retraites provenaient de l'État et 40 % des fonds de retraite privés.

¹⁸ Inscrits dans le Welfare Reform and Pension Act de 1999.

¹⁹ Depuis le 6 avril 2006, les salariés ont la possibilité d'épargner jusqu'à 100% de leur salaire annuel brut dans un *stakeholder pension*.

²⁰ Document consultatif ouvrant la voie à législation du 17 décembre 2002. Document publié par le Ministère du Travail et des Pensions : « *Simplicity, Security and choice : Working and saving for Retirement* ».

²¹ Premier rapport publié le 12 décembre 2004 : « *Pensions: Challenges and Choices* » ; deuxième rapport publié le 30 novembre 2005 : « *A New Pension Settlement for the Twenty-First Century* » ; troisième rapport publié le 4 avril 2006 : « *The Final Report of the Pensions Commission* ».

La logique de cette réforme est de revaloriser les retraites publiques afin d'assurer un revenu minimum convenable aux retraités et de stimuler l'épargne par la création d'un mécanisme public de retraite par capitalisation (*Personal Accounts*) et la suppression progressive des mécanismes d'aides aux retraités sous conditions de ressources (*mean-tested benefits*), qui désincitaient parfois à l'épargne. Le financement sera partiellement assuré par un relèvement de l'âge de la retraite.

Les *Pension Act* 2007 et 2008 ayant été votés respectivement le 27 juillet 2007 et le 26 novembre 2008, la Commission des Retraites a cessé ses activités. Il appartient maintenant au Ministère du Travail et des Pensions d'assurer le suivi de la réforme des retraites.

Encadré : les comptes personnels, *Personal Accounts*

Clé de voûte de la réforme de 2007, les « *Personal Accounts* » sont des fonds de pension d'entreprise à cotisations définies. L'âge minimum requis pour y participer est 22 ans (âge légal du SMIC pour les adultes).

1. Les contributions représenteront au minimum 8 % du salaire brut :
 - l'employé contribuera à hauteur de 4 % de son salaire annuel brut pour la tranche comprise entre 6 350 € et 42 545 €
 - la part patronale s'élèvera à 3 % du salaire annuel brut,
 - l'État contribuera pour 1 % sous forme de déductions fiscales.

Les salariés, comme les employeurs, auront la possibilité de faire des versements complémentaires dans une limite de 6 350 € par an de contributions totales. Les travailleurs indépendants pourront rejoindre ce plan d'épargne sur la base du volontariat ; leurs contributions totales ne pourront pas dépasser 4 572 € bruts/an ;

2. L'adhésion sera automatique dès l'embauche, mais les employés auront la possibilité de ne pas adhérer au fonds (les salariés couverts par des fonds de pension d'entreprise offrant des contributions patronales plus généreuses ne seront pas concernés par le dispositif.) ou d'en sortir (opt-out) pour aller vers un autre mécanisme complémentaire privé. Dans ce cas, ils seront automatiquement réintégrés après 3 ans, s'ils ne cotisent pas déjà à un plan plus généreux.

3. Les salariés pourront choisir entre différents types de fonds pour le choix des placements. Ceux qui ne souhaitent pas effectuer de choix seront intégrés dans un « fonds par défaut » qui investira de manière classique (actions/actifs plus risqués en début de carrière, obligations en fin de carrière) ;

4. La mise en place des comptes personnels se traduira par un coût supplémentaire pour les entreprises qui n'étaient pas contraintes de cotiser jusqu'ici, évalué à 0,7% du coût du travail.

2.1 Bis. Ce débat est-il organisé institutionnellement ?

Le mode de conduite classique des réformes institutionnelles, comme par exemple, celui relatif au système de retraites est le suivant :

- Publication par le ministère de tutelle, le Ministère du Travail et des Pensions (*Department for Work and Pensions*, DWP) d'un document de consultation²² ;
- Prise en compte des réponses des assurés (cotisants et retraités) et des acteurs du secteur des retraites dans son ensemble (questionnaires financiers, entreprises, ...) et publication par le DWP d'un document consultatif modifié ;
- Audition devant la Chambre des Communes (Commission des Retraites²³) ;
- Réponse du gouvernement (Services du Premier ministre) au document consultatif modifié ;
- Feu vert pour l'introduction d'un projet de loi devant le Parlement.

2.2. L'organisation et le fonctionnement actuel du système des retraites sont-ils jugés satisfaisants ?

Depuis la publication des rapports Turner, les Britanniques ont pris conscience qu'au cours des prochaines décennies, la hausse du ratio inactif/actif en raison de l'allongement de l'espérance de vie va progressivement les contraindre à travailler plus longtemps et surtout à cotiser de façon plus conséquente. Selon une enquête du Ministère du Travail et des Pensions²⁴, l'entrée en vigueur des « *Personal Accounts* » est jugée positive par les acteurs du secteur des retraites dans son ensemble, qui conforte la position selon laquelle l'adhésion

²² Période qui dure six semaines

²³ La Commission a le pouvoir accordé par la Chambre des Communes de tenir des audiences, de demander à des personnalités de venir témoigner et de publier des rapports sur les sujets dans son champ d'application.

²⁴ "Saving for Retirement: Implications of Pensions Reforms on Financial Incentives to Save for Retirement" (5 février 2009)

automatique des salariés à un plan de prévoyance est la meilleure solution pour épargner en vue de leur retraite. Cependant, certains analystes du Pension Policy Institute²⁵ soulignent que toutes les estimations relatives à ce plan ont été faites avant la crise financière et qu'il est possible qu'avant son entrée en vigueur en 2012, les évaluations publiées soient en tout ou partie dépassées.

2.2 Bis. Sinon, de qui émanent les principales critiques (partis politiques, partenaires sociaux, etc.) ?

Le rapport Turner a fait l'objet d'un large accord transpartisan, même si ses modalités ont été âprement discutées avec les représentants des employeurs et de l'industrie financière.

a) Les partis politiques

Tous les partis politiques y compris le Parti conservateur sont favorables à la réduction des aides financières de l'État et pour le rétablissement du lien entre les retraites et les salaires, mesure qui avait été abolie, en 1985, sous le Gouvernement Thatcher.

Par ailleurs, le **Parti conservateur** milite pour des réductions d'impôts sur le revenu particulièrement pour les retraités les plus pauvres (2 millions d'individus), pour l'abolition de l'achat obligatoire d'une annuité pour les retraités²⁶ et pour une augmentation de la retraite de base d'État en contrepartie de l'abandon des aides financières de l'État.

Pour le **Parti libéral-démocrate**, le nombre de retraités bénéficiant des aides financières de l'État doit être diminué en valorisant, par une augmentation immédiate et importante, la retraite de base d'État. Le Parti libéral-démocrate est également favorable à l'abolition de la taxe d'habitation (*Council tax*) pour tous les retraités.

b) Les syndicats

Les syndicats portent une appréciation globalement positive sur la réforme Turner car les employeurs devront dorénavant inciter les employés à participer plus activement à la constitution de leur retraite professionnelle et à en faire une condition d'embauche.

c) Le patronat et les employeurs

La Confederation of British Industry (CBI), équivalent britannique du MEDEF, a souligné le rôle de plus en plus important que devra tenir l'État. Seuls une incitation à épargner dès le plus jeune âge et un recul de l'âge légal de départ à la retraite permettront de desserrer la contrainte pesant sur les actifs. En outre, les personnes percevant aujourd'hui de faibles rémunérations et qui, le cas échéant, bénéficient d'aides de l'État, seront les plus affectées. Sans action efficace du Gouvernement, ils constitueront, selon le CBI, les « pauvres » des années 2030.

Le CBI accepte, en conséquence, la nécessaire participation des employeurs à la survie du système volontaire de retraites, notamment en les invitant à offrir aux salariés un choix de plans d'entreprises et de proposer automatiquement aux nouveaux entrants des plans d'épargne tout en reconnaissant qu'il s'agit, pour les entreprises, d'une charge supplémentaire.

d) Le secteur des retraites privées par capitalisation

Pour l'Association Nationale des Fonds de Pension (*National Association of Pension Funds*) et les autres acteurs du secteur (compagnies d'assurances, intermédiaires), les mesures Turner sont globalement satisfaisantes mais laissent subsister d'importants problèmes, notamment ceux relatifs à la fermeture, sans cesse croissante, des plans de retraite à prestations définies. En 2007²⁷, le nombre total de fonds de pension d'entreprise s'élevait 54 110 (seulement 56% du nombre total en 2004) et 28 810 étaient des fonds de pension ouverts²⁸. Parmi ces derniers, 2 240 étaient à prestations définies en 2007 contre 3 200 en 2006.

²⁵ PPI Briefing Note 49 – “Would allowing early access to pension saving increase retirement income?” (janvier 2009)

²⁶ Tous les retraités qui ont contribué à un fonds de pension d'entreprise ou à un plan de retraite individuel par capitalisation doivent acheter, à 75 ans au plus tard, auprès d'une compagnie d'assurance, une annuité (rente viagère) avec leur fonds de pension. Ces annuités leur assurent un revenu de retraite complémentaire privé.

²⁷ Selon l'Office of Statistics (septembre 2008) : « Occupational Pensions Schemes Annual Report 2007 »

²⁸ Les fonds de pension d'entreprise ont quatre statuts : **ouverts** (aux nouveaux entrants), **clos** (aux nouveaux entrants), **gelés** (en versant uniquement des retraites à d'anciens affiliés) et **en liquidation**.

2.3. Quels sont les principaux points de débat ou de critiques (situation ou viabilité financière, niveau des pensions, niveau de vie des retraités, poids des cotisations, durée de cotisation ou âge de retraite, etc.) ?

Le débat porte principalement sur :

- **Le montant et l'indexation de la retraite de base d'État** (*Basic State Pension*) :

Pour une très grande majorité de pensionnés, la retraite de base d'État constitue la principale ressource. Pour ces personnes, la question du niveau et de l'indexation de cette retraite revêt une importance particulière. La multitude d'aides et la revalorisation minimale annuelle des indemnités masquent en effet un problème majeur : les inégalités de revenus, et de niveau de vie, entre les pensionnés.

- **La réforme de la Seconde Retraite d'État** (*Second State Pension/S2P*) :

La Seconde Pension d'État (cf. question Q1) concerne uniquement les salariés ayant un faible revenu, son montant est fonction de la durée de la période de cotisations. L'ensemble du secteur est favorable à une réforme voire, pour certains, à sa suppression afin de consolider la retraite de base.

Plus généralement, un certain nombre de scandales récents (dont le plus médiatique fut l'affaire Maxwell²⁹) et l'effondrement des fonds de pension (cf. question 1.3) ont entamé la confiance des épargnants dans le système de retraite par capitalisation.

2.4. Existe-t-il un débat sur l'intérêt que pourrait présenter le passage à un système de comptes notionnels ?

Non.

Q3/. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

3.1. Quelle est la répartition des rôles en matière de retraite entre les différents acteurs (État/partenaires sociaux ; gouvernement/Parlement ; autres) (pour le ou les principaux régimes) ?

Le **Ministère du Travail et des Pensions** (*Department for Work and Pensions, DWP*) est le ministère en charge de la politique de réglementation des retraites. Afin d'assurer pleinement les tâches qui lui sont dévolues, il coopère étroitement, en tant que chef de file, avec d'autres organismes financiers et ministères, en particulier :

L'**Administration fiscale** (*HM Revenue & Customs*) est compétente pour les incitations fiscales en faveur de la souscription à des plans de retraite privés ;

Le **Régulateur des Retraites** (*Pension Regulator*) est une structure spécifique pour les fonds de pension d'entreprise. Le *Pension Act 2004* donne au régulateur des fonds de pensions trois objectifs :

- protéger les membres des fonds de pension professionnels ;
- promouvoir une bonne gestion des fonds de pension professionnels ;
- réduire le risque d'intervention du Pension Protection Fund qui indemnise les membres des fonds de pension à prestations définies lorsque l'entreprise qui a proposé le fonds de pension d'entreprise à ses salariés, a fait faillite.

La **Financial Services Authority** : même si le mandat du régulateur financier britannique exclut le champ des fonds de pension d'entreprise, il est amenée à intervenir sur les sujets suivants:

- l'information et la promotion financière dans le cadre de son mandat de protection du consommateur ;
- la supervision prudentielle des compagnies d'assurance qui gèrent certains fonds de pension, et autres sociétés qui fournissent des pensions personnelles ;
- la régulation des plans de retraite d'entreprise contractuels, en général gérés par des assurances. La FSA et le régulateur des pensions ont une compétence partagée dans la supervision de ce type de plan.

²⁹ En 1991, quelques mois avant son décès, Robert Maxwell, magnat de la presse, avait transféré des titres appartenant aux caisses de retraite du Groupe vers son compte personnel pour un montant équivalent de 100 ms£ (127ms€). Ces titres auraient par la suite disparu. L'évaluation des instruments financiers volatilisés a été estimée à environ 800 ms£ (812 ms€). A la découverte du trou financier, le groupe annonça sa décision de mettre en faillite son fonds de pension.

La FSA et le régulateur des fonds de pension ont signé un *Memorandum of Understanding* qui définit leurs compétences respectives pour les plans de retraite d'entreprise contractuels, l'échange d'information, et la coopération en cas de sanctions.

Par ailleurs, aux termes du *Financial Services Markets Act 2000*, la FSA régule la vente, la promotion et la commercialisation des plans de retraite individuels et des plans « *stakeholder* ».

Le Fonds de Solidarité des Retraites (*Pension Protection Fund*) :

Son rôle consiste à offrir, en cas de liquidation judiciaire d'une compagnie, un plan de financement permettant de sauvegarder les droits acquis des salariés, membres des plans de retraites à prestations définies. Deux événements permettent à un plan et à ses membres d'être éligibles au Fonds de Solidarité des Retraites : le déclenchement de la procédure de mise en liquidation judiciaire de la compagnie et l'insuffisance de fonds nécessaires au paiement des retraites. Le Gouvernement a ainsi souhaité rendre plus difficile la clôture volontaire des plans, notamment en présence d'un déficit, afin de décourager les fonds encore pérennes à manquer à leurs obligations de vigilance et de prudence financières.

Le Médiateur des Pensions (*The Pension Ombudsman*) :

Nommé par le Ministre du Travail et des Pensions, il est en charge des plaintes concernant les fonds de pension d'entreprise et les plans de retraite individuels par capitalisation. Le rôle et les pouvoirs du médiateur ont été précisés par le Parlement. Il agit en tant que juriste impartial et indépendant. Ses services sont gratuits. Le Médiateur des Pensions enquête et propose des recommandations aux litiges. Sa décision est finale et applicable à toutes les parties. En cas de contestation, les parties peuvent porter le litige devant une Cour de justice mais uniquement sur un point de droit.

Le Médiateur des Services Financiers (*The Financial Services Ombudsman*) :

Nommé par la FSA, les services du médiateur des services financiers assurent le suivi des plaintes concernant les ventes et la commercialisation des produits de pension qui sont du ressort de la compétence de la FSA. Structure de 960 employés, les services du médiateur ont traité 627 814 affaires et clôturé 111 673 litiges. Ses services sont gratuits.

Il existe enfin un grand nombre d'organismes revêtant chacun un rôle clé dans le domaine des pensions (Association Nationale des Fonds de Pension, Association Britannique des Assureurs, organisations professionnelles des actuaires, des conseillers juridiques, administrateurs fiduciaires, syndicats et patronat).

3.2. Quel est le degré d'indépendance des systèmes de retraites conventionnels ou privés par rapport à L'État ? Quelles sont leurs obligations juridiques et de transparence ?

Le système privé des retraites est géré de manière totalement indépendante de l'État. Les produits sont proposés par les banques, les compagnies d'assurance et les intermédiaires financiers.

Néanmoins, le cadre réglementaire pour les fonds de pension est déterminé par le ***Pension Act de 2004***. Celui-ci vise à simplifier la réglementation sur les fonds de pension, renforce les pouvoirs du régulateur des fonds de pension, institue un fonds d'indemnisation pour les membres des fonds de pension à prestations définies et transpose la directive IRP (2003/41/CE) sur les institutions de retraites professionnelles³⁰.

Le *Pension Act 2004* repose sur l'équilibre suivant : **les fonds de pension ont une plus grande flexibilité pour déterminer leurs engagements et stratégies de financement, en contrepartie, ils sont soumis à des obligations réglementaires plus strictes.**

La loi renforce également les pouvoirs du régulateur dans trois domaines :

- **l'information sur les fonds de pensions** : tous les ans, les fonds doivent transmettre au régulateur des informations sur leur structure et financement. Si un fonds est en déficit, il doit en outre transmettre son plan de retour à l'équilibre ainsi qu'un détail des contributions futures de l'entreprise. La loi institue le « *whistleblowing* » : toute personne impliquée dans la gestion d'un fonds doit informer le régulateur de tout manquement à la loi par les administrateurs du fonds, leurs conseillers ou l'employeur sponsor.
- **le redressement des fonds** : lorsqu'un problème spécifique est identifié dans un fonds, le régulateur peut prendre plusieurs types d'actions dont :

³⁰ Adoptée en juin 2003

- l'émission d'une injonction à l'encontre d'individus ou de sociétés demandant à ce qu'une action soit effectuée ;
- le recouvrement au nom du fonds de contributions impayées ;
- une décision de « gel » du fonds lorsque la liquidation est imminente, qui permet de suspendre temporairement l'activité du fonds de pension ;
- la suspension des administrateurs jugés incompétents ;
- la détermination d'amendes en cas de non respect de la loi ;
- le pouvoir d'engager des poursuites judiciaires.

Les **fonds de pension d'entreprise à prestations définies** ont le statut de « *pension fund trust* », dispositif contractuel établissant une relation légale dans laquelle les actifs fournis par un individu (*settlor*) sont gérés par un groupe d'individus (gestionnaires, conseillers, actuaires, etc) et dont les intérêts sont enregistrés sous la forme d'un document, le « *trust deed* ». Un administrateur fiduciaire (*trustee*) est en charge de la gestion administrative du fonds.

Les **fonds de pension d'entreprise à cotisations définies** sont de plus en plus structurés autour de contrats (*contract-based schemes*) : l'employeur demande à un fournisseur de services d'investissement, en général une société d'assurance, de fournir à ses employés un plan de retraite. Les employés signent un contrat avec la société d'assurance, et la responsabilité de l'employeur est limitée à la déduction et collecte des contributions de l'employé (et de l'employeur le cas échéant).

3.3. Existe-t-il une institution spécifique dédiée à la question des retraites ? Quel est son rôle : organisation du débat public et expertise ? (si non, ce suivi est-il assuré par d'autres instances a vocation plus large (suivi des politiques économique et sociales ou des finances publiques) ; contrôle des engagements ? (si non, ce contrôle est-il assuré par d'autres corps de contrôle (équivalent de la Cour des Comptes par exemple).

Non. La commission Turner n'est pas permanente et il n'existe pas d'organisme permanent sur le modèle du Conseil d'Orientation des Retraites français.

3.4. Existe-il une procédure de suivi régulier des comptes et projections ? Quelles est l'inscription du pilotage des retraites dans le pilotage global des finances publiques ?

Le Ministère du Travail et des Retraites assure en étroite collaboration avec le Ministère des finances (*HM Treasury*) et le *Government Actuary's Department* (GAD, Service actuariel du gouvernement), le suivi des comptes et des projections démographiques. En outre, le GAD conseille l'ensemble du secteur public sur les problèmes actuariels des pensions (retraites complémentaires professionnelles et plans de retraites individuels). Enfin, il établit les projections démographiques nationales pour l'ensemble du Royaume-Uni. Une série de projections est publiée tous les deux ans, après examen des tendances sur les hypothèses de fécondité, de mortalité et de migration.

Toutes les cotisations sociales des employeurs, des salariés, des travailleurs indépendants du premier pilier sont versées sur un compte appelé le Fonds National d'Assurance (*National Insurance Fund*). Les recettes et les dépenses du NIF sont traitées dans le cadre des dépenses générales du gouvernement. A long terme, l'équilibre financier du NIF fait l'objet d'un suivi quinquennal par l'Actuaire du gouvernement qui est soumis au Parlement. Ces révisions présentent des informations complètes sur les projections de recettes et de dépenses futures :

- l'impact des changements législatifs récents et de ceux proposés ;
- une analyse de la sensibilité des projections à différentes hypothèses, ainsi qu'une description de la méthodologie et des hypothèses.

Q4/. Objectifs retenus pour le pilotage

4.1. Quels sont les objectifs poursuivis (explicitement ou implicitement) par le système ?

Les deux dernières décennies ont été caractérisées par un désengagement progressif de l'État sur le plan du financement des retraites. Toutefois, au cours de cette même période, les pouvoirs publics ont incité les individus à contribuer plus dynamiquement (en termes de prise de conscience de l'importance de la question et en termes d'efforts financiers) à leur retraite. Mais la stratégie britannique en matière de retraites visant le

développement de l'épargne pour contenir le coût des retraites pour les finances publiques n'a pas empêché plus récemment le gouvernement de légiférer pour introduire en 2012 les comptes personnels (*Personal accounts*) dont l'adhésion sera automatique dès l'embauche.

Il existe un consensus pour **maintenir le niveau des dépenses publiques de retraites à un niveau faible** : c'est ce qui a permis jusqu'ici au Royaume-Uni de conserver un niveau de pression fiscale relativement modéré par rapport aux autres grands pays européens (taux de prélèvement obligatoire de 36,3% en 2007 au Royaume-Uni contre 43,5% en France).

4.2. Quelle articulation entre le pilotage financier (objectifs d'équilibre à court moyen long terme ? Fonds de régulation ? Poids dans les finances publiques ou le PIB) et le pilotage en terme de « rendement » individuel (taux de remplacement, taux de cotisation, taux d'emploi, taux de dépendance démographique ou économique, taux de pauvreté, taux de rendement, partite de niveau de vie, âge, etc. ?

Le vieillissement à venir de la population implique un transfert croissant de ressources au profit des retraités. Cette perspective apparaît toutefois insoutenable en raison de plusieurs facteurs :

- **La chute des cours de bourse** (- 27% sur un an au début de février 2009 pour l'indice FTSE 100 qui représente les 100 premières cotations de la Bourse de Londres) **conjugée à la baisse des taux d'intérêt** (le taux directeur de la Banque d'Angleterre est passé de 5,5% début 2008 à 0,5% en mars 2009 soit une baisse cumulée de 500 points de base) **et à la mise en place de normes comptables plus sévères** que par le passé (IAS19 et FRS17 au Royaume-Uni) ont contraint les entreprises, qui avaient souvent arrêté de cotiser dans les années d'euphorie boursière, **à révéler des insuffisances d'actifs dans le bilan de leurs fonds de pension**. L'obligation de plus en plus forte de combler ce déficit constitue un élément de pression très fort sur les résultats de ces entreprises. Un grand nombre **d'entreprises ne veulent dès lors plus assumer les mêmes responsabilités que par le passé** : (i) en ne proposant pas de protection retraite à leurs employés, dans le cas des nouvelles entreprises ; (ii) en fermant leurs fonds de pension à prestations définies aux nouveaux entrants, et en ouvrant à la place des fonds de pension à contributions définies qui transfèrent les risques financiers sur les cotisants ; (iii) en essayant parfois de faire renoncer les employés à leurs droits de retraite en échange d'une compensation financière ;
- **Les salariés britanniques sont dans des situations très inégales face aux fonds de pension**. Les travailleurs indépendants et les salariés des PME n'y ont souvent pas accès ;
- **La propension à épargner est par ailleurs faible dans la population** (le taux d'épargne s'élevait à 1,8% du revenu disponible brut au troisième trimestre 2008) ;
- **La retraite publique est encore insuffisante pour éviter les situations de pauvreté**. 2 millions de retraités vivent actuellement sous le seuil de pauvreté (60% du revenu médian qui est de 979 £/mois, 226£/semaine (1243,33 €/mois ou 287,02 €/semaine³¹). Cela s'explique notamment par les conditions très dures qui sont attachées à l'octroi d'une pension à taux plein (même si celles-ci s'assoupliront à partir de 2010). A ceci s'ajoute que de nombreux retraités ne bénéficient pas des aides complémentaires dont ils pourraient bénéficier, par refus de démarches administratives.

Il existe un **risque que la paupérisation des retraités progresse** et touche désormais de plus en plus les classes moyennes : sans revalorisation des retraites publiques, la Commission Turner avait estimé qu'un nombre de plus en plus important de retraités relèveraient du minimum vieillesse (*Minimum Guarantee*).

Q5/. Méthodes/Leviers d'action/ indicateurs utilisés

5.1. Le pilotage de l'équilibre du système de retraite repose-t-il principalement sur des mécanismes d'ajustement et de régulation automatique de certains paramètres ? Si oui, quels sont les principes de ces mécanismes ? Sont-ils purement automatiques ou admettent-ils certaines marges de manœuvre ?

Non. Le pilotage repose essentiellement sur des changements législatifs.

³¹ Statistiques disponibles d'avril 2006 à mars 2007.

5.2. Dans le cas contraire, comment a lieu le pilotage ? Les modifications des paramètres (ou des réformes de plus grande ampleur) sont-ils effectués sans calendrier prédéfinis, ou reposent-ils sur un examen à intervalles réguliers de l'équilibre du système ?

Cf. question 2.1

Des rendez-vous « Retraites » sont organisés régulièrement sous forme notamment de séminaires ou de conférences entre le Ministère du Travail et des Pensions et le secteur, les *think tanks* et les institutions spécialisées afin de procéder à la préparation de l'entrée en vigueur en 2010 de la réforme des retraites. Cette collaboration débouche sur la publication de documents spécialisés qui appréhendent les problématiques futures.

5.3. Quels paramètres sont des cibles, quels paramètres sont ajustés ? Y a-t-il un certain nombre de règles définies à l'avance ? Sur quel levier agit-on en priorité : âge, durée de cotisation, niveau des pensions, ressources du système (prestations définies ou cotisations définies) ?

Cf. question 4.2

5.4. Quels sont les indicateurs suivis (cf. objectifs poursuivis) ? A titre d'exemple, si les indicateurs suivis concernent le niveau des pensions : privilégie-t-on un indicateur de type taux de remplacement (et si oui, comment est-il défini : par rapport au dernier salaire, à l'ensemble des salaires) ? Ou de type pension moyenne ? Ou d'indexation des pensions ? Ou en rendement aux cotisations versées ?

Concernant la retraite de base d'État, les facteurs habituels sur lesquels se fondent les projections sont notamment la démographie (allongement de la durée de la vie) et l'emploi (situation sur le marché du travail) et les perspectives en matière de minima sociaux. Les prévisionnistes anticipent un ralentissement de l'allongement de la durée de la vie au cours des prochaines années. En outre, les projections actuelles du Ministère du Travail et des Pensions assurent que l'évolution des retraites privées (rentrant dans le calcul des ressources) suivra celle des salaires : si ceux-ci progressent comme les prix, les dépenses publiques de retraite progresseraient, d'ici 2050, d'environ 2 points de PIB.

Les éléments d'incertitude pesant sur certains paramètres importants sont réels. À titre d'exemple, le système actuel applicable aux taux préférentiels (accordés lors du transfert des actifs de la retraite complémentaire d'État vers le secteur privé, *le contracting out* – cf. question Q1) pourrait induire une hausse des taux de cotisations sociales des salariés. Si ces remises disparaissaient et si les taux des cotisations sociales n'étaient pas réduits, les sommes non dépensées par le gouvernement pourraient être affectées à relever, de manière substantielle, les retraites d'État (suggestion de l'Association Nationale des Fonds de Pension). De même il est difficile d'anticiper l'évolution en termes de masses budgétaires d'allocations complémentaires comme l'allocation logement, du fait de l'incertitude pesant sur la faculté des personnes âgées modestes à accéder à la location.

Annexe :

Schéma du système des retraites britannique

PREMIER PILIER : REGIME OBLIGATOIRE

La retraite de base d'État (*Basic Pension State*)

DEUXIEME PILIER : REGIME COMPLEMENTAIRE

- RETRAITE COMPLEMENTAIRE D'ÉTAT

La Seconde Pension d'État (*Second State Pension*)

- RETRAITE COMPLEMENTAIRE PRIVEE

**Les fonds de pension
d'entreprises**
(*Occupational Pension Schemes*)

**Les plans
"Stakeholder"**
(*Stakeholder Pension
Schemes*)

**Les plans de retraite individuels par
capitalisation**
(*Personal Pension Plans*)

- à prestations définies (*Defined Benefit, Final Salary ou Salary Related Schemes*)
- à cotisations définies (*Defined Contribution ou Money Purchase Schemes*)

TROISIEME PILIER

La contribution additionnelle volontaire (*Additional Voluntary Contribution*)