

Royaume-Uni

La construction d'un consensus sur la réforme des retraites

Odile JOIN-LAMBERT

Le gouvernement britannique a publié le 25 mai 2006 un livre blanc sur les retraites, qui prévoit un recul progressif de l'âge de la retraite jusqu'à 68 ans en 2044 pour permettre de relever le niveau de la pension d'Etat, ainsi qu'une cotisation automatique et obligatoire des salariés à un fonds national. La réforme des retraites constitue l'un des chantiers prioritaires du troisième mandat de Tony Blair. Le livre blanc, dévoilé par le ministre du Travail et des Pensions John Hutton, reprend la quasi-totalité de la réforme proposée par la commission présidée par l'ancien dirigeant de la confédération patronale CBI, Adair Turner. Ce dernier avait appelé à agir vigoureusement à partir du constat selon lequel le système britannique est fondé sur une faible pension d'Etat (84,25 livres, soit 120 euros par semaine) et des retraites d'entreprise de plus en plus déliquescents. En 2005, 12 millions de personnes de plus de 25 ans n'épargnent pas suffisamment pour avoir une retraite décente.

Le problème du système de retraite britannique est en partie spécifique par rapport à ceux posés par les autres systè-

mes européens : l'interrogation essentielle concerne le niveau de vie des retraités et les inégalités de revenus entre eux, plus que le poids des retraites dans l'économie. 11 % des personnes de plus de 65 ans vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 2004¹. Après la dégradation progressive des prestations de retraite pendant les années Thatcher et l'appauvrissement des retraités, les politiques des années récentes ont tendu vers un système de retraite fortement différencié selon les niveaux de revenus et les situations professionnelles. En 2004, les pensions publiques versées par le régime de base et le régime complémentaire public représentaient environ 60 % des pensions versées aux retraités, le reste provenant des régimes professionnels et des plans d'épargne retraite individuels.

Le système de retraite du Royaume-Uni, qui a fait l'objet de réformes fréquentes et est constitué aujourd'hui d'une mosaïque de dispositifs de natures différentes (régimes gérés par l'Etat, régime d'entreprise, dispositifs d'épargne retraite individuelle et retraite sous condition de ressource), est encadré par une réglemen-

1. 14 % en Italie, 6 % en Allemagne, 4 % aux Pays Bas et 3 % en Suède. Source : Eurostat, 1999, cité in COR (2004).

ROYAUME-UNI

tation mouvante d'une complexité extraordinaire. Les gouvernements britanniques successifs ont privilégié une approche qui repose sur des décisions prises par les employeurs et les salariés, mais les travailleurs indépendants et les employeurs prennent des décisions concernant la retraite dans un contexte que même les consultants experts en la matière peinent à suivre. Avant d'évoquer les changements récents issus de la nouvelle réforme, il est donc nécessaire de revenir brièvement sur les traits saillants de la politique menée depuis les dernières réformes, notamment depuis 1999.

Les caractéristiques récentes du système de retraite britannique

Deux types de régime de retraite se sont développés parallèlement au Royaume-Uni au cours des premières décennies du 20^{ème} siècle : l'un organisé par l'Etat, l'autre par les plus gros employeurs. La structure générale du système de retraite est ainsi constituée par une retraite forfaitaire de base et une retraite complémentaire partiellement privée. Les pensions publiques sont parmi les plus faibles d'Europe : elles ont été fortement réduites depuis les années 1980 au profit de dispositifs privés. Au total, le système est peu coûteux pour les finances publiques, mais il est compliqué, source de pauvreté et d'inégalité (Chagny *et al.*, 2001).

Quatre types de dispositifs

Sur cette structure de base, le système de retraite britannique est constitué en 1997 de quatre types de dispositifs :

- des régimes publics (*Basic State Pension* et SERPS, *State Earnings-Related Pension Scheme*) ;

- des régimes professionnels (régimes d'entreprise et d'administration) ;

- des plans de retraite individuels (fournis pour l'essentiel par les compagnies d'assurances) ;

- à ceux qui n'auraient pas pu cotiser suffisamment à la retraite de base et à toute forme de retraite complémentaire, l'Etat verse une retraite sous condition de ressources appelée *Income Support*.

La retraite forfaitaire de base (*Basic State Pension*) est payée par l'Etat et financée par les cotisations au *National Insurance*. Elle s'adresse à tous, riches et pauvres, et n'est pas soumise à condition de ressources. Cette retraite n'était plus indexée sur les salaires depuis 1980. Ce revenu forfaitaire étant très faible, un complément de retraite provient soit de régimes professionnels mis en place par les grandes entreprises, soit du SERPS, régime de retraite public proportionnel au salaire.

Lors de son arrivée au pouvoir en 1997, le gouvernement travailliste a lancé une vaste réforme du système des retraites avec pour corollaire la poursuite du désengagement de l'Etat dans le financement des pensions et un objectif de consolidation du système par répartition, grâce à l'encouragement et au développement de la responsabilité individuelle. Une réforme de 1998-1999 fait disparaître le SERPS pour laisser place à deux structures nouvelles, l'une publique, le *State Second Pension*, l'autre privée, les *Stakeholder Pensions* (Montagne, 1999). Le système de retraite complémentaire d'Etat, la *State Second Pension*, sert des retraites complémentaires sur le modèle du SERPS, mais avec des montants supérieurs pour les bas revenus. L'objectif était de transformer le système complémentaire d'Etat en un système forfaitaire payant le minimum prévu initialement et

concernant uniquement les plus bas revenus, les autres catégories de revenu ayant droit à des prestations d'un montant supérieur et souscrivant à des régimes de retraite privés. Le passage du SERPS au système de la *State Second Pension* profite aux bas salaires en termes de prestations directes.

Quant à la réforme du système privé en 1997-1998, les *Stakeholder Pension Schemes* (littéralement : retraite par aide mutuelle), elle avait pour objectif de permettre une épargne plus flexible et à moindre coût de gestion, adaptée aux changements du marché du travail : les retraites privées professionnelles ne permettaient pas aisément de transférer des droits à la retraite lors du passage du salarié d'une entreprise à l'autre. La cible de ces nouveaux régimes était donc constituée par les salariés des petites et moyennes entreprises à forte rotation du personnel, intérimaires, travailleurs indépendants, etc. Ces nouveaux régimes visaient ainsi à offrir une couverture complémentaire à ceux qui n'avaient pas de couverture professionnelle, soit environ la moitié des salariés. Enfin, pour les plus pauvres, le *Income Support* était transformé en *Minimum Income Guarantee* d'un montant supérieur.

L'ensemble de cette réforme réaffirmait la structure hiérarchique des différents régimes de retraite : pour chaque tranche de revenu était prévu un type de régime de retraite (Montagne, 1999). Les plus pauvres ont accès au revenu minimum, c'est-à-dire à l'aide sociale ; les travailleurs à revenus modestes et précaires accèdent à la retraite de base et au complément d'Etat ; les revenus moyens accèdent à la retraite de base et au complément privé collectif ; les revenus supérieurs accèdent de surcroît aux produits financiers individuels non obligatoi-

res. Cette division verticale s'accompagnait d'une division transversale selon que les salariés ont accès à un régime professionnel ou à un nouveau régime dans le cadre des *Stakeholder Pension Schemes*.

La *Stakeholder Pension*, conçue pour ne pas reproduire les défauts majeurs des plans de retraites individuels est en fait entrée en vigueur en avril 2001 (Lelievre, 2002). Cette nouvelle épargne retraite est encadrée par un régime mixte de régulation : la FSA (Financial Services Authority) pour le suivi des ventes, et l'OPRA (Occupational Pensions Regulatory Authority) pour certains aspects de la gestion des fonds. Ces deux entités de contrôle sont indépendantes, et le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales britannique et les autorités fiscales restent responsables de la politique des retraites ainsi que de la législation qui l'encadre.

Cet engagement constitue un élément important de validité de la « troisième voie » empruntée par Tony Blair en matière de protection sociale, dans un pays ayant une longue tradition de fonds de pension. Cette réforme a donné l'occasion à Tony Blair de préciser les valeurs du « nouveau travaillisme » dans ce secteur, en incitant les futurs « nécessiteux » à prendre soin de leur propre avenir et à consentir pour ce faire des dépenses fiscales. En établissant le principe d'un « filet de sécurité » au régime complémentaire, il consommait sa rupture avec le *Old Labour* qui avait installé le SERPS pour ceux qui ne disposaient pas de retraite d'entreprise, et il confirmait l'inscription du « nouveau travaillisme » dans l'option libérale tracée par M. Thatcher.

Cependant, la nature des adhésions aux *Stakeholder Pension*, qui correspondent rarement à la population cible, a relancé le débat sur la pertinence d'une

ROYAUME-UNI

stratégie basée sur le volontariat dans une perspective de solidarité. Au-delà des critiques émanant notamment de cercles très influents rebutés par la limitation légale des coûts de gestion, ces résultats posaient la question de la fixation d'un minimum contributif obligatoire et de la nécessité d'installer des mesures incitatives pour encourager les employeurs à abonder. Beaucoup d'experts, y compris du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales (DWP), étaient persuadés en 2002 que ce ministère pourrait jouer un rôle majeur dans le dénouement heureux de l'expérience.

Des mesures ponctuelles en faveur des personnes âgées

Avant la réforme de mai 2006, la pension de l'Etat perçue par les retraités, de l'ordre de l'équivalent de 120 à 170 euros par semaine, est donc complétée par une retraite d'entreprise calculée sur les salaires et l'ancienneté et gagée sur des fonds de pensions placés en Bourse par les employeurs. Le taux d'activité des seniors est élevé au Royaume-Uni. Une proportion importante et croissante de personnes de plus de 50 ans exerce une activité professionnelle. Selon les estimations gouvernementales, en 2000-2001, 70 % des salariés n'étaient pas affiliés au régime complémentaire public. 37 % des salariés étaient affiliés à un régime de retraite d'entreprise ou d'administration, tandis que 17 % des salariés souscrivaient un plan d'épargne retraite individuel leur permettant de rester en dehors du régime public. Le gouvernement travailliste a donc pris des mesures pour accroître les revenus faibles et modestes : par l'assis-

tance, d'une part, et par le régime complémentaire public, d'autre part. D'autres mesures ont été prises en vue d'améliorer les garanties offertes aux salariés par les plans individuels et les régimes d'entreprise. L'assistance en faveur des plus de 60 ans a été améliorée en deux étapes. Les conditions d'obtention d'un revenu d'assistance ont d'abord été assouplies en 1999, avec le *Minimum Income Guarantee*. En 2003, la population âgée bénéficiaire d'un revenu minimum a été élargie avec l'instauration d'un nouveau dispositif d'assistance pour les personnes âgées, le *Pension Credit*. Une prestation sous condition de ressources a été instaurée pour les plus de 60 ans, le *Winter Fuel Payments*.

En principe, les travailleurs de plus de 50 ans sont les premiers bénéficiaires de la croissance économique : leur taux d'activité dépasse 70 %, alors qu'en France il atteint péniblement 37 % chez les plus de 55 ans¹. Signe tangible d'un changement d'époque, le Forum des employeurs, qui milite pour la mixité des générations au travail et la reconnaissance du rôle des seniors, regroupe aujourd'hui 220 membres représentant 12 % de la main-d'œuvre britannique, alors qu'il ne comptait que 18 membres à sa création en 1996. Ses adhérents sont aussi les parrains de la campagne « *Age Positive* » lancée sur le même thème en 1999 : les supermarchés Asda, Marks & Spencer, Sainsbury's, Tesco, les banques Barclays et Royal Bank of Scotland, la chaîne de bricolage B&Q, tous appliquent des politiques « *age-friendly* ». C'est dans les grandes surfaces, consommatrices de main-d'œuvre peu qualifiée, que l'on voit le

1. « Outre-manche, les seniors toujours bons pour le service », *Liaisons sociales magazine*, juin 2006.

plus de sexagénaires en uniforme, parfois même des septuagénaires dans les rayons ou postés aux caisses. 10,4 % des retraités poursuivent une activité à temps partiel pour compléter une pension insuffisante.

Les raisons d'une réforme

Mais l'allongement de la durée de la vie, l'arrivée des *papy-boomers* et surtout la chute des marchés financiers ont détérioré la situation des fonds de pensions. La chute boursière s'est traduite, entre 2001 et 2003, par une baisse de 45 % en moyenne des valeurs ¹.

La faillite du système des fonds de pension d'entreprises

Tout au long de l'année 2005 et au début 2006, faillites d'entreprise et crise boursière aidant, beaucoup de fonds de pension ne parvenaient pas à honorer leurs engagements. Les fonds de pension qui surfaient sur la prospérité boursière jusqu'à l'éclatement de la bulle Internet manquaient, d'après certains actuaires, de plus de 150 milliards de livres (220 milliards d'euros) pour honorer leurs engagements auprès des souscripteurs. Cette descente aux enfers des fonds de pension britanniques a été illustrée fin 2004 par la faillite du fonds de l'équipementier britannique T and N, qui concerne 40 000 personnes, salariés ou retraités. De surcroît, 8 millions de Britanniques ne cotisent à aucune caisse de retraite.

Des associations se sont créées pour la défense des retraités, comme par exemple « Pensions Theft » (littéralement : vol de retraite), née en 2002 et revendiquant 1 000 adhérents représentant

plus de 150 entreprises dont les fonds de pension ont été déclarés en faillite ou ne peuvent plus honorer leurs engagements. Manifestations, plaintes et procédures : ces associations ont maintenu la pression sur le gouvernement tout au long de l'année 2005. Un Fonds de protection de la retraite, organisme public financé par des contributions des fonds de pension et destiné à venir au secours des actifs et des retraités floués, devait être mis en place avril 2005. En octobre 2005, un premier rapport de l'ancien directeur du CBI indiquait que, faute de réforme, les pensions diminueraient de 30 % dans les trente ans à venir. Bilan : 1,13 million de seniors travaillent au-delà de l'âge légal de la retraite, la plupart à temps partiel (67 % pour les hommes, 86 % pour les femmes). Et cette population vieillissante mais dynamique qui stagnait entre 7 et 8 % est brusquement passée à 10 % au dernier trimestre 2005, prenant 85 000 des 147 000 emplois créés en 2005. C'était donc la faillite du système britannique, longtemps considéré comme un modèle, des fonds de retraite d'entreprise.

Le mécontentement des plus de 65 ans, qui représentent un quart de la population, pesait lourd dans les élections législatives du printemps 2005. Bien que l'avenir du système de retraite dépende largement des contributions privées, employeurs, syndicats et assureurs pressaient le gouvernement d'agir. L'Association nationale des fonds de pension (NAPF) concernant 10 000 entreprises, 10 millions d'employés et 5 millions de retraités, estimait que l'âge de la retraite devrait être inévitablement repoussé à 70 ans en 2030. Elle plaidait aus-

1. « Les retraites british plombées par les fonds de pensions », *Liaisons sociales magazine*, janvier 2005.

ROYAUME-UNI

si pour une simplification du système public, et souhaitait que chaque retraité reçoive la même somme, 105 livres par semaine, ceux qui souhaitent plus ou leurs employeurs étant libres d'épargner.

Les retraites des fonctionnaires

De leur côté, les fonctionnaires britanniques obtenaient en octobre 2005, à la suite d'un accord conclu entre Alan Johnson, ministre du Commerce et de l'Industrie, et les syndicats, que les 3 millions de salariés de la fonction publique (administration, santé et éducation) puissent continuer à prendre leur retraite à 60 ans ou plus s'ils le veulent. En revanche, les fonctionnaires qui seront recrutés à partir de 2006 devront travailler jusqu'à l'âge de 65 ans. Ils pourront cependant cesser leur activité à 60 ans avec une retraite entière s'ils ont suffisamment cotisé. Leurs pensions resteront indexées sur les salaires, contrairement aux pensions du secteur privé.

Cet accord, alors que l'idée de Tony Blair était d'alléger les coûts de la retraite en augmentant l'âge légal de la retraite des fonctionnaires, a constitué un premier succès pour les syndicats. L'accord n'a pas séduit en revanche le monde des affaires, qui estime que ce régime pourrait créer une force de travail à deux vitesses : d'un côté, le secteur privé qui augmente la durée légale du temps de travail, et de l'autre le secteur public qui conserve ses avantages. Selon Sir Digby Jones, directeur général de la CBI, le gouvernement « a capitulé face à la menace de grève du secteur public. Il a accepté que des individus qui ont actuellement 21 ans puissent se retirer à l'âge de 60 ans en 2044. Ils ont de la chance, car parallèlement, le secteur privé doit faire face à un allongement de la durée du travail ». De son côté, David Frost, directeur général de la Chambre de

commerce britannique, a jugé cet accord « inacceptable pour le monde des affaires ». En revanche, Brendan Barber, secrétaire général du TUC, s'est félicité de cet accord : « Il s'agit d'un véritable changement de la part du gouvernement. Les garanties que nous avons obtenues n'existaient tout simplement pas auparavant. Nous avons réussi à convaincre le gouvernement qu'il fallait reconsidérer cette question ».

Si cet accord d'octobre 2005 concernait une partie des fonctionnaires, pour les autres, un projet gouvernemental qui devait entrer en vigueur en octobre 2006 prévoyait de mettre fin à la « règle des 85 ». Cette règle offre aux employés des collectivités locales la possibilité de prendre leur retraite à 60 ans si leur âge et leurs années de service additionnés atteignent ou dépassent 85. Mais le gouvernement s'est heurté en mars 2006 à un mouvement social massif, avec 1,5 million de fonctionnaires britanniques en grève. Onze syndicats s'étaient réunis pour protester contre l'allongement de la durée de la vie professionnelle dans les administrations, dans l'objectif de faire fléchir le gouvernement quant à son projet d'allonger l'âge légal de la retraite de certaines catégories de fonctionnaires locaux. La plupart des professeurs et des personnes travaillant dans le secteur de la santé pouvant en effet toujours s'arrêter de travailler à 60 ans, cette nouvelle réforme allait toucher les emplois les moins payés ou jugés les moins intéressants : aides-soignant(e)s, éboueurs, employés des centres d'appel, des ONG caritatives, etc.

Les écarts entre les retraites des hommes et des femmes ont joué un rôle important dans ce mouvement social. En effet, les différences de rémunération entre les hommes et les femmes pendant leur vie active deviennent encore plus

grandes lors de leur prise de retraite et les femmes ont plus difficilement accès à une retraite décente¹. Elles ont moins accès aux pensions professionnelles que les hommes et elles travaillent plus souvent que les hommes à temps partiel ou de manière interrompue pour s'occuper des enfants. Le système de retraite est fondé sur une conception ancienne, l'homme chef de famille, et ne s'est guère adapté aux transformations du travail des femmes des dix dernières années. Par exemple, les règles de l'assurance nationale pour percevoir la pension d'Etat de base à taux plein nécessitent d'avoir travaillé 39 ans pour les femmes (et 44 pour les hommes). Comme les femmes interrompent plus fréquemment leur activité pour élever les enfants, beaucoup d'entre elles n'arrivent pas à atteindre cet objectif. Comme elles sont souvent, à poste équivalent, moins payées que les hommes, elles sont plus souvent exclues du système de retraite pour lequel il faut avoir gagné plus de 84 livres par semaine. Environ 1,4 million de femmes (et 0,5 million d'hommes) ne peuvent ainsi avoir accès à la retraite de base. Syndicats, associations de retraités et organisations féminines ont, tout au long de l'année 2005 et début 2006, saisi l'occasion du débat sur les retraites dans la lignée du rapport Turner pour faire pression sur le gouvernement.

Un préalable : l'accord entre Gordon Brown et Tony Blair

L'adoption des grands axes d'une réforme le 22 mai 2006 a été précédée par un accord remarqué, après six mois d'affrontements sur le sujet, entre le Premier ministre et le ministre des Finances à la mi-mai, pour rétablir le lien entre la re-

traite de base versée par l'Etat et les salaires. Cette nouvelle disposition sera financée en élevant l'âge de la retraite versée par l'Etat. Le ministre des Finances était réticent à rétablir le lien entre retraites et salaires, lien supprimé par Margaret Thatcher en 1981, dont il jugeait le coût insoutenable si on ne voulait pas alourdir la pression fiscale. Tony Blair et le ministre du Travail et des Pensions, John Hutton, l'estimaient en revanche indispensable au nom de la justice sociale. Sur ce dossier, Gordon Brown était isolé en raison de l'appui des syndicats aux propositions Turner et du principal lobby du troisième âge.

L'accord, qui faisait encore des sceptiques, a été salué par Age Concern, le principal lobby du troisième âge au Royaume-Uni. Gordon Lishman, responsable de cette organisation en Angleterre, a regretté cependant qu'il faille attendre six ans pour lier retraites et salaires, et que les personnes qui se retireront de la vie active d'ici là soient pénalisées, soulignant que 1,8 million de retraités vivent déjà dans la pauvreté. Selon le rapport Turner, ce chiffre aurait pu atteindre 12 millions en l'absence de réforme.

L'accord est intervenu après la défaite du Parti travailliste aux élections locales du 4 mai 2006 et le remaniement ministériel du 5 mai, le gouvernement ayant été malmené par plusieurs scandales. La défaite de Tony Blair imposait de réagir. En ne rassemblant que 26 % des suffrages aux élections, le Labour a perdu au moins 220 sièges d'élus locaux et n'est arrivé qu'en troisième position loin derrière les conservateurs et de peu derrière les libéraux-démocrates. L'accord trouvé sur les retraites permettait ainsi au gouverne-

1. « Pensions inequality poses huge challenge », *Labour Research*, March 2006.

ROYAUME-UNI

ment de Tony Blair de reprendre l'initiative, dix jours après la défaite des travaillistes aux élections locales. Il ouvrirait la voie à la publication le 22 mai du livre blanc sur la réforme du système des retraites qui reprenait, en les amendant, les principales propositions présentées le 30 novembre 2005 par la commission des retraites présidée par Lord Turner.

Les cinq axes principaux de réforme

D'abord, le recul progressif de l'âge de départ à la retraite. L'âge légal pour percevoir la retraite d'Etat passera de 65 à 66 ans en 2024, 67 ans en 2034 et 68 ans en 2044. Cette réforme ne concerne donc que les personnes âgées de moins de 47 ans actuellement.

Deuxième axe de réforme : trente années de cotisation pour tous. Le nombre d'années de cotisation nécessaires pour toucher une retraite d'Etat complète sera ramené de trente-neuf ans pour les femmes et quarante-quatre ans pour les hommes à trente ans pour tous.

Troisième axe de réforme, l'indexation sur l'évolution des salaires : le gouvernement a accepté de revenir sur une mesure prise par le gouvernement conservateur de Margaret Thatcher en 1981, en réindexant la pension d'Etat sur les salaires et non plus sur l'inflation, ce qui est nettement plus avantageux actuellement. Ainsi, les salaires (y compris les bonus) ont augmenté de 4,2 % sur un an en mars, et l'inflation de 1,8 %. Mais ce lien ne sera pas rétabli avant 2012 (la date sera fixée à la fin de la législature) au lieu de 2010, date préconisée par la commission Turner, pour rester financièrement supportable par l'Etat. Avec la nouvelle loi, les retraites devraient coûter à l'Etat

6,7 % du PIB en 2050 contre 5,2 % actuellement¹.

Quatrième axe de réforme, un plan d'épargne obligatoire, le NPSS (*National Pension Savings Scheme*). Le gouvernement compte instaurer un plan d'épargne retraite automatique et obligatoire à partir de 2012 pour les plus de 22 ans. Ils y verseront 4 % de leurs salaires, dont 1 % sera financé par des baisses d'impôts, et 3 % par les entreprises. Les salariés pourront choisir une solution d'épargne alternative. Le gouvernement pourrait envisager des aménagements de cette mesure pour les plus petites entreprises. La création d'un plan national d'épargne retraite, auquel employeurs et salariés du secteur privé seront automatiquement affiliés, constitue une première en Grande-Bretagne.

Enfin, il y aura un rééquilibrage en faveur des femmes. Outre le passage de trente-neuf à trente années de cotisation pour tous (pour les hommes, le passage est de 44 années à 30), le livre blanc prévoit également pour les femmes (mais aussi, plus généralement, les personnes s'étant occupées d'enfants ou de personnes handicapées), la possibilité d'accéder à la retraite même en l'absence du nombre minimal requis d'années de cotisation. Cela devrait faire passer de 30 % actuellement à 70 % en 2010 le nombre de femmes qui toucheront une retraite d'Etat complète, et à 90 % en 2025. Plus généralement, l'âge de la retraite pour les femmes passera de 60 à 65 ans, égalant celui des hommes, à partir de 2010.

Un large consensus

L'architecture générale du système recueille un relatif consensus en

1. *Liaisons sociales Europe*, n°154, 8-21 juin 2006.

Grande-Bretagne, même si les critiques techniques sont très nombreuses. En outre, la réforme de mai 2006 a résulté d'une longue procédure de consultation et d'information des acteurs sociaux, notamment sur le rapport d'A. Turner. Bien des observateurs ont qualifié la réforme de modèle de dialogue ¹. Les partis d'opposition l'ont aussi approuvée. Après l'adoption de la réforme, le consensus reste large, mais des doutes importants subsistent du côté syndical.

Tout en notant les qualités du rapport, la CBI avait proposé ses propres solutions. Elle a toutefois approuvé les grandes lignes du livre blanc, mais s'est inquiétée de l'obligation faite aux entreprises de cotiser au fonds de retraite national. Elle a prévenu le gouvernement de risques de licenciements s'il n'aidait pas les plus petites entreprises. La fédération patronale de la métallurgie, l'EEF, se montre favorable aux propositions de la commission.

Le secrétaire général du TUC, Brendan Barber, s'est félicité de ce « livre blanc progressiste », qu'il considère comme une victoire des revendications syndicales, et a estimé que « les ministres pouvaient être fiers d'un document qui paraît jeter les bases d'une nouvelle solution pour les retraites ». Les syndicats sont particulièrement satisfaits de la restauration de l'indexation des retraites sur les salaires. L'ancien secrétaire général de la CBI, A. Turner, avait d'ailleurs sur ce point incité le gouvernement à ne pas céder à la pression du monde des affaires.

Mais le TUC reste, sur le principe, opposé à l'augmentation de l'âge de départ en retraite pour la pension d'Etat, qui renforce les inégalités de modes de vie entre riches et pauvres. Et pour certains syndicats, notamment les plus grands, l'accueil de la réforme est plus réservé. Tony Wooldley, secrétaire général de T&G, et Paul Kenny, secrétaire général du GMB, soulignent que la réforme comprend beaucoup d'incertitudes et des délais de mise en oeuvre trop longs ². Plusieurs syndicats, notamment ceux de l'industrie, estiment que l'indexation de la retraite de base sur les salaires doit être restaurée plus tôt. L'indexation de la pension de base sur les salaires ne devrait être restaurée qu'en 2012 ou à la fin de la prochaine législature, alors que la commission des retraites avait proposé 2010. Le calendrier dépendra de surcroît des prochaines élections générales, qui pourraient se dérouler en 2014 ou 2015. Adair Turner est pour sa part confiant dans la date de 2012, qui peut être désormais utilisée comme argument par les citoyens ou l'opposition. Le syndicat de la radio BECTU souligne de son côté que les mesures en faveur des travailleurs indépendants ou *free lance* restent insuffisantes.

Par ailleurs, les syndicats estiment que le gouvernement n'a pas répondu à leurs inquiétudes concernant les fluctuations importantes des taux de mortalité selon l'emploi occupé. Le syndicat USDAW fait observer que ses membres ne vivront pas assez longtemps pour pouvoir percevoir leur pension, tandis que le syndicat GMB ne voit aucune garantie

1. Cf. par exemple « Brace Yourself : Labour is getting a big issue right », *The Guardian*, May 22 2006.

2. « Pension plans need to shape up, say unions », *Labour Research*, July 2006.

ROYAUME-UNI

que les inégalités de santé aient baissé d'ici 2045.

Il y a aussi des inquiétudes sur le fait que les employeurs puissent considérer le plan d'épargne retraite nouvellement instauré comme une occasion de réduire leur niveau de contribution et puissent juger que leur contribution de 3 % obligatoire à ce plan en constitue désormais la totalité. Adair Turner a reconnu lui-même qu'il existait un risque, même si on ne peut pas, selon lui, utiliser cet argument contre l'instauration d'un minimum d'épargne retraite.

Ce qui fait enfin et surtout problème réside maintenant dans la mise en œuvre de cette réforme : augmenter l'âge de la retraite sans augmenter l'âge jusqu'auquel les salariés peuvent effectivement travailler reviendrait à manquer l'objectif. Le TUC a averti le gouvernement que la maîtrise des finances publiques ne fonctionnerait pas si les personnes âgées devaient percevoir, au lieu d'occuper un emploi, un revenu de substitution ou une assistance. Or d'après un rapport du TUC, plus d'un million des personnes de 50 à 65 ans souhaitent travailler mais ne peuvent obtenir un emploi, beaucoup d'employeurs refusant de faire les investissements nécessaires¹. Le TUC a donc

appelé les employeurs à négocier des politiques de gestion des âges avec les syndicats. Tout dépendra en effet maintenant de la façon dont la réforme sera mise en œuvre et comment les acteurs s'en emparent sur le terrain.

Sources :

Labour Research, The Guardian, Liaisons sociales Europe.

Chagny Odile, Dupont Gaël, Sterdyniak Henri, Veroni Paola (2001), « Royaume-Uni : le royaume des fonds de pension », in « Les réformes des systèmes de retraite en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 78, juillet.

COR (2004), *Retraites : les réformes en France et à l'étranger. Le droit à l'information*, 2^{ème} rapport du COR, 3 juin (www.cor-retraites.fr).

Department for Work and Pensions (2006), *Security in Retirement: Towards a New Pension System*, May 25.

Lelievre Michèle (2002), « Eléments de contexte et enjeux du 'Stakeholder Pension', le nouveau plan de retraite individuel du 'New Labour' au Royaume-Uni », *Revue française des Affaires sociales*, n° 2, 2002.

Montagne Sabine (1999), « La réforme du système de retraite », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 57, mars.

Reynaud Emmanuel (1997), « Le New Labour face aux retraites après dix-huit ans de néolibéralisme », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 48, septembre.

1. « TUC warning on retirement age », *Fact Service*, vol. 68, n°34, 2006.