

Royaume-Uni

Des retraites encore plus tardives. Des pensions plus égalitaires ?

Odile JOIN-LAMBERT, Florence LEFRESNE

Lors de son accession au pouvoir en 1997, le New Labour doit faire face à une sérieuse dégradation du système de retraite. Les pensions publiques – qui ne constituent qu’une partie d’un édifice particulièrement complexe et éclectique – ont été réduites par les conservateurs soucieux de favoriser les dispositifs privés. Les inégalités parmi les retraités ont fortement augmenté. Depuis l’affaire Maxwell¹, une succession de scandales a entamé la confiance envers les fonds de pension gérés par les entreprises. Et deux millions de personnes ont déjà opté pour des fonds de pensions individuels. Tony Blair, et après lui Gordon Brown maintiennent l’objectif de réduire la part des retraites publiques dans le PIB malgré l’accroissement futur du nombre de retraités. Mais l’accent est mis sur la réduction des inégalités et sur la hausse du niveau de vie des retraités à revenu modeste et moyen, au centre du débat public. Parallèlement, la crise boursière du début des années 2000 accélère la tendance au désengagement

des entreprises en matière de retraites que le gouvernement peine à enrayer. A travers la dernière réforme de 2006, appuyée sur une large concertation, ce dernier joue la carte de la revalorisation des retraites de base et du rééquilibrage des pensions publiques notamment entre les hommes et les femmes. En programmant par ailleurs le recul progressif et substantiel de l’âge de départ à la retraite², la réforme fait écho à d’autres politiques publiques de stimulation de l’activité des seniors.

Des taux d’emploi parmi les plus élevés de l’Union européenne

Comme la plupart des pays développés, le Royaume-Uni est confronté à un vieillissement de sa population. D’ici 2050, le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus représentera plus de 47 % du nombre de celles d’âge actif (20-64 ans) contre 28 % en 2005. Par ailleurs, le taux d’activité des plus de 55 ans a connu un ralentissement certain depuis une trentaine d’année, principalement sous l’effet

1. Cf. Emmanuel Reynaud, « Royaume-Uni : Affaire Maxwell et pensions de retraite », *IRES Chronique internationale*, n° 14, janvier 1992.

2. Alors que la durée de cotisation requise par le régime public est abaissée (voir *infra*).

d'une baisse de l'âge de cessation d'activité. Le taux d'activité des hommes de plus de 55 ans a diminué de 7 points de 1985 à 2005. Et bien que celui des femmes du même âge ait augmenté de plus de 10 points sur la même période, il est probable que ce taux converge vers celui des hommes dans les années à venir. Cette chute est observée à partir de 50 ans et jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à une pension publique (65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes¹) : le taux d'activité des hommes passe ainsi de 89,7 % à 50 ans à 37,8 % à 64 ans, et celui des femmes de 78,1 % à 50 ans à 49,7 % à 59 ans. A taux d'activité des seniors inchangé, la population active pourrait ainsi devenir stationnaire sur les 50 prochaines années, la légère croissance d'ici 2020 étant annulée par la suite. Dans ce contexte, le Royaume-Uni se voit soumis aux injonctions générales de la Commission européenne comme de l'OCDE, d'une participation plus active des seniors au marché du travail.

Il faut toutefois souligner que la situation démographique y est sensiblement moins préoccupante que dans d'autres pays. Le taux de fécondité est légèrement supérieur à celui de la moyenne des pays

de l'OCDE depuis une dizaine d'années et le solde migratoire régulièrement positif et même en hausse sensible sur les trois dernières années. Par ailleurs, l'âge moyen de cessation d'activité s'élève à 62,3 ans pour les Britanniques, contre 60,8 ans pour la moyenne de l'Union européenne. Et le taux d'emploi des 55 à 64 ans demeure l'un des plus élevés de l'Union (56,8 % contre 37,8 % en France, en 2005), de 13 points supérieur à la moyenne de l'Union à quinze et en constante progression (tableau 1 et 2).

Qualification des seniors et qualité de l'emploi

Le taux d'emploi des seniors semble fortement corrélé avec le niveau d'éducation. Tant pour les hommes que pour les femmes, les titulaires d'un diplôme plus élevé sont en effet davantage en emploi (tableau 3). Un effet de structure lié à l'entrée plus précoce des moins diplômés sur le marché du travail justifie en partie ce phénomène. L'essentiel de l'explication réside toutefois dans un meilleur rapport à l'emploi pour les plus qualifiés (moindre exposition au chômage, « employabilité » plus forte). Pour autant, il

Tableau 1. Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge et par sexe en 2005

	Total			Hommes			Femmes		
	50-54	55-64	65-69	50-54	55-64	65-69	50-54	55-64	65-69
UE-25	72,3	42,3	8,2	81,2	51,5	11,4	63,6	33,6	5,4
UE-15	74	43,9	8,1	83,7	52,9	11,2	64,6	35,3	5,2
France	78	37,8	3	84,7	40,5	3,4	71,7	35,2	2,7
R-U	79,3	56,8	14,5	84,6	65,7	19	74,2	48,2	10,4

Source : Eurostat (Aliaga et Romans, 2006).

1. En 1995, les conservateurs ont voté l'augmentation de l'âge de la retraite à 65 ans pour les femmes, à partir de 2010.

**Tableau 2. Evolution moyenne du taux d'emploi des seniors
(en points de pourcentage)**

	Taux de variation 2005-2000	Effet structure d'âge	Taux de variation net d'effet de structure
UE-25	5,9	1,2	4,8
UE-15	6,4	1	5,4
France	8,4	4	4,4
R-U	6,4	0,9	5,5

Source : Eurostat.

convient de noter qu'au Royaume-Uni, l'écart entre le taux d'emploi des seniors les moins qualifiés et celui des plus qualifiés est plus faible que dans la moyenne des pays de l'Union et sensiblement moindre qu'en France. Ces résultats sont confortés par des indicateurs montrant la sur-représentation des seniors dans les emplois de services les moins qualifiés et les moins rémunérés (Hotopp, 2007).

Un système de retraite complexe, générateur d'inégalités

Le problème du système de retraite britannique est en partie spécifique par rapport à ceux posés par les autres systèmes européens : l'interrogation essen-

tielle concerne le niveau de vie des retraités et les inégalités de revenus entre eux, davantage que le poids des retraites dans l'économie. Pas loin de 20 % des retraités vivent en deçà du seuil de pauvreté¹ (graphique 1), contre 17 % dans la moyenne de l'Union à 15, 13 % en Allemagne et 3 % aux Pays-Bas (Eurostat, 2004). Cette situation résulte très largement de la faiblesse des dépenses publiques liées à la vieillesse. Le poids de ces dernières dans le PIB s'élève à 5,8 % en 2005-2006. Et le Royaume-Uni est le seul pays d'Europe à prévoir une légère baisse de la part des pensions publiques dans le PIB au cours des 50 prochaines années, malgré le vieillissement de la population.

Tableau 3. Taux d'emploi des 55-64 ans par niveau d'éducation, en 2005

	Hommes			Femmes		
	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut
UE-25	41	49,5	65,8	23	36,3	55,6
UE-15	41,7	48,9	64,5	22,3	35,7	53,9
France	27,3	36,6	57	23	29,8	44,4
R-U	50,8	63,8	68,8	56,2	69,5	73,4

Source : Eurostat.

1. Part des personnes vivant dans un ménage dont le revenu équivalent disponible (tenant compte de la taille du ménage) est inférieur à 60 % du revenu national médian (taux de risque de pauvreté après transferts, dit indicateur de Laeken, fondé ici sur les données du panel communautaire des ménages de 2001).

DES PENSIONS PLUS EGALITAIRES ?

Le système de retraite est constitué de dispositifs de natures différentes (régimes gérés par l'Etat, régimes d'entreprise, dispositifs d'épargne retraite individuelle et retraite sous condition de ressources) encadrés par une réglementation d'une très grande complexité. Historiquement deux types de régimes de retraite se sont développés parallèlement, l'un organisé par l'Etat, l'autre par les plus gros employeurs. La structure générale est ainsi constituée par une retraite forfaitaire de base¹ et une retraite complémentaire. L'affiliation à un régime complémentaire est obligatoire pour les salariés dont le revenu annuel dépasse 4 600 livres sterling², mais ces derniers ont le choix entre le régime public et des régimes de retraite privés, le libre choix étant une caractéristique importante du système national. La tendance générale des vingt dernières années a été celle d'une forte réduction de la part des pensions publiques. En 2004, ces dernières versées par le régime de base et le régime complémentaire par répartition représentaient environ 60 % du revenu des retraités. L'objectif du gouvernement est de faire passer cette part à 40 % d'ici 2020. L'accent est donc mis sur les dispositifs de couverture complémentaire privés et les plans de retraites individuels, débouchant ainsi sur un système fortement différencié selon les niveaux de revenus et les situations professionnelles. Toutefois, les dispositifs privés ont connu récemment de sérieuses difficultés et la confiance dans ce type de régime en a été

sensiblement entamée. Les ménages britanniques n'épargnent pas suffisamment pour s'assurer un niveau de vie décent au cours de leur période de vie inactive et les entreprises ont tendance à se désengager des retraites.

La pension de base forfaitaire assure un revenu faible (120 euros par semaine pour une personne seule ayant atteint la durée de cotisation requise). Les salariés ont l'obligation de compléter cette pension de base par un système complémentaire public ou privé. Le régime complémentaire public verse une pension proportionnelle au salaire moyen d'activité. Mais son taux de remplacement a été sensiblement réduit par les gouvernements conservateurs. Les retraites d'entreprise peuvent, quant à elles, être à prestations ou à cotisations définies. Dans le premier cas, la pension est fonction du dernier salaire et de l'ancienneté dans l'entreprise³; dans le second, elle dépend du montant des cotisations versées et du rendement des placements effectués. « Dans les régimes à prestations définies le risque financier est assumé par l'employeur. Dans les régimes à cotisations définies il l'est par le salarié. Typiquement, un salarié d'une grande entreprise privée ou d'une entreprise publique est affilié à un régime d'entreprise à prestations définies qui lui assure 2/3 de son dernier salaire pour 40 années passées dans l'entreprise (taux d'annuité de 1/60). Ce type de couverture professionnelle est

-
1. La pension de base est indépendante du revenu d'activité mais proportionnelle à la durée de cotisation.
 2. Environ 6 780 euros.
 3. Au sein des systèmes complémentaires d'entreprise, les régimes à prestations définies sont largement majoritaires mais ils ont néanmoins tendance à décliner au profit des régimes à cotisations définies.

ROYAUME-UNI

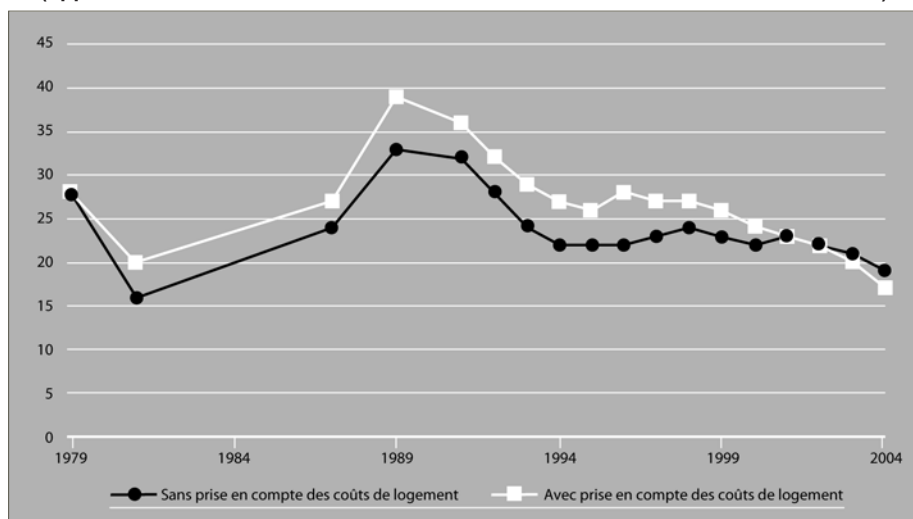
considéré comme le plus favorable pour les salariés » (Dupont, 2003).

Salariés et employeurs placent leur contribution dans des fonds de pensions qui effectuent eux-mêmes des placements financiers. Ce régime mixte, « peu appuyé financièrement sur le système public (...) incite les 55-64 ans à travailler plus longtemps. L'épargne retraite par capitalisation n'est pas financièrement accessible à tous les Britanniques et beaucoup n'atteignent pas un niveau de retraite convenable (la moitié de la population active n'épargne pas assez pour avoir une retraite solide) » (Marioni, 2007). Selon les estimations gouvernementales, en 2001-2002, 30 % des salariés étaient 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 (COR, 2004). Quatre-vingt-dix pour cent des titulaires d'un revenu élevé (supérieur à 50 000 livres par an¹) sont affiliés à un régime de retraite individuel ou professionnel, tandis que cette proportion tombe à 20 % pour les titulaires d'un bas revenu (inférieur à 20 000 livres²).

Sans revenir sur les orientations conservatrices en faveur des régimes privés, le gouvernement travailliste a engagé une série de mesures pour accroître les revenus faibles et modestes : par l'assistance, 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 régi-

Graphique 1. Retraités en dessous du seuil de pauvreté (appartenant à une famille dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian)



Source : Department for Work and Pensions (2006).

1. Environ 73 500 euros.
2. Environ 29 400 euros.

mes 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* (MIG), indexé sur les salaires. En 2003, la population bénéficiaire a été élargie avec l'instauration d'un nouveau dispositif d'assistance, le *Pension Credit*, se substituant au MIG. Celui-ci est sous condition de ressources mais une partie de l'épargne individuelle est soustraite du montant des ressources afin d'inciter à l'épargne. Par ailleurs, en avril 2002, le régime complémentaire public est rendu plus généreux pour les bas revenus et pour les personnes qui ne travaillent pas pour raison de santé, de garde d'enfants ou de personnes dépendantes. Le taux de remplacement est ainsi porté à 40 % pour les revenus en deçà de 12 000 livres sterling par an¹ et devient dégressif au-delà.

Enfin, le gouvernement travailliste encourage le développement de dispositifs privés à cotisations définies à travers la création du *Stakeholder Pension*, notamment pour les salariés n'ayant pas accès aux régimes complémentaires d'entreprise à prestations définies (cas des petites entreprises).

La réforme de mai 2006

L'allongement de la durée de la vie, l'arrivée des *papy-boomers* à l'âge de la retraite et surtout la chute des marchés financiers ont profondément détérioré la situation des fonds de pensions. La chute

boursière se traduit, entre 2001 et 2003, par une baisse de 45 % en moyenne des valeurs². Au cours de l'année 2005 et au début 2006, faillites d'entreprise et crise financière aidant, beaucoup de fonds de pension ne parviennent pas à honorer leurs engagements. C'était donc la faillite du système britannique des fonds de retraite d'entreprise, longtemps considéré comme un modèle. De surcroît, 8 millions de Britanniques ne cotisent à aucune caisse de retraite. Cette période coïncide avec une hausse sensible des seniors sur le marché du travail : 1,13 million d'entre eux travaillant au-delà de l'âge légal de la retraite, la plupart à temps partiel (67 % pour les hommes, 86 % pour les femmes). Cette population vieillissante mais dynamique dont le nombre stagnait entre 7 et 8 % de la population en emploi, est brusquement passée à 10 % au dernier trimestre 2005, totalisant 85 000 des 147 000 emplois créés en 2005.

La réforme adoptée en mai 2006, au terme d'une longue procédure de consultation des acteurs sociaux (cf. Join-Lambert, 2006), vise notamment à financer le relèvement du niveau de la pension d'Etat par un recul progressif de l'âge de la retraite jusqu'à 68 ans en 2044. Après des années de discussions, les femmes ont notamment émergé comme des bénéficiaires de cette réforme (environ les trois quarts des femmes qui prendront leur retraite en 2010 auront droit à une retraite d'Etat à taux plein, alors qu'elles étaient seulement un tiers auparavant³). Mais la question du devenir des travailleurs ayant un bas salaire reste entière. Ils risquent

1. La pension est alors calculée sur la base de ce seuil et non plus du salaire.

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

3. *The Guardian*, July 31 2007.

Les cinq axes de la réforme 2006

La réforme de 2006 se construit autour de cinq axes.

- 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. Pour les femmes, il passera de 60 à 65 ans, égalant celui des hommes à partir de 2010, puis subira la même évolution.

- 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 de quarante-quatre ans pour les hommes, à trente ans pour tous.

- 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 pour les retraités. Par ailleurs, le gouvernement a prévu de transformer le régime complémentaire public en système forfaitaire à l'horizon de 2030 où la pension sera fonction de la durée de cotisation (30 ans pour la pension complète) (Chetouane, 2007).

- Plan d'épargne obligatoire, le NPSS (*National Pension Savings Scheme*). Le gouvernement compte instaurer un plan d'épargne retraite automatique et obligatoire, par capitalisation dans la mesure où ce plan est géré sur le mode individuel sans visée redistributive. A partir de 2012, les salariés de plus de 22 ans 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. La création d'un plan national d'épargne retraite, auquel employeurs et salariés du secteur privé seront automatiquement affiliés, constitue une petite révolution culturelle chez les Britanniques, peu portés sur l'épargne. Elle concerne potentiellement les 10 millions de personnes qui ne cotisent pas déjà à un fonds de retraite d'entreprise et se retrouvent dépendantes de la faible pension d'Etat. Les salariés qui épargnent déjà par le biais de leur entreprise pourront continuer de le faire, à condition que ces dernières offrent des conditions au moins équivalentes.

- 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), est prévue pour les femmes (mais aussi, plus généralement, pour les personnes s'étant occupé 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.

1. La réforme de l'âge de la retraite ne concerne que la population âgée de moins de 47 ans en 2006.

toujours de se retrouver dans la pauvreté lorsqu'ils prendront leur retraite. Ces réfor- mes s'inscrivent dans un contexte général d'incitation à l'activité des seniors.

**Les effets mitigés
des politiques d'incitation à l'activité**

Le Royaume-Uni n'a pas connu comme la France de dispositifs massifs de retraite anticipée. Le seul dispositif de ce type remonte aux années 1970 mais il a été supprimé en 1988 (Guillemard, 2003). Des mécanismes de préretraite sont toutefois rendus possibles en accord avec l'employeur dans le cadre des régimes de préretraite complémentaire (à prestations définies). Un rapport de la Chambre des Lords de novembre 2003 indiquait que parmi les personnes inactives de plus de 50 ans, environ 20 % avaient cessé leur activité volontairement parce qu'elles disposaient d'un plan de retraite d'entreprise ou d'un dispositif d'épargne individuelle (cité par Mathias et Prats, 2006). Les programmes publics les plus importants en matière d'incitation à l'emploi des seniors concernent les chômeurs, d'une part et les invalides, d'autre part.

Le New Deal 50 +

S'adressant, sur la base du volontariat, aux chômeurs de plus de 50 ans percevant une indemnité depuis plus de 6 mois (indemnité de chômage, d'invalidité ou garantie de revenu minimum), le *New Deal 50 +* consiste à bâtir des plans de retour à l'emploi individualisés à partir de prestations de conseil à la recherche d'emploi et d'actions de re-mobilisation (soutien individuel, formation ponctuelle, action de santé...) dispensées par

l'agence locale pour l'emploi. Jusqu'à une date récente, lorsqu'ils réussissaient à trouver un emploi, les participants se voyaient accorder une prime hebdomadaire sur une durée pouvant aller jusqu'à un an. Le montant de cette aide dépendait du nombre d'heures travaillées¹. Depuis le 6 avril 2003, l'aide financière a été intégrée au crédit d'impôt (*Work Tax Credit*) calculé en fonction du revenu familial. Depuis 2004, le dispositif revêt clairement une orientation contraignante. Tout chômeur de plus de 50 ans au chômage depuis plus de 18 mois² est tenu d'entrer dans le programme *New Deal 50 +* et de choisir, après 4 mois d'aide et de conseils individualisés, parmi plusieurs options : une formation ; un emploi subventionné (dans le secteur privé ou public) ou encore une tâche dans le domaine de l'environnement.

**Une résistance forte du côté
des régimes d'invalidité**

Le régime d'invalidité (*Incapacity Benefit*) compte 2,7 millions de personnes selon les sources officielles, un chiffre qui a progressé d'un million en dix ans. Et 60 % d'entre elles ont plus de 50 ans. Le nombre de ces prestataires est désormais deux fois et demie plus élevé que celui des bénéficiaires de l'indemnisation chômage dont le régime a été rendu de plus en plus restrictif au fil des réformes. Cette réalité constitue d'ailleurs l'une des clés du bas niveau de chômage au Royaume-Uni où le taux d'inactivité des hommes a ainsi augmenté de plus de 7

-
1. Pour un emploi de plus de 30 heures hebdomadaires, elle est d'environ 90 euros. Entre 16 et 30 heures, elle s'élève à 60 euros. Elle peut s'additionner à une prime à la formation dont le montant total s'élève à 1478 livres (2 100 euros) pour les plus de 50 ans (le double de la prime de formation allouée aux autres demandeurs d'emploi).
 2. Avec un taux de chômage inférieur à celui des plus jeunes, les seniors ont un risque supérieur de devenir chômeur de longue durée.

ROYAUME-UNI

points depuis le début des années quatre-vingt-dix. Depuis 1993, plus de 40 % des hommes inactifs déclarent l'être pour cause de maladie ; c'est la cause d'inactivité principale déclarée, loin devant les études ou les charges familiales. Ce glissement des chômeurs vers l'aide sociale engendre à son tour un renforcement des contrôles (tests médicaux au cours desquels les titulaires du régime ont à prouver leur inaptitude au travail). Le programme *New Deal for Disabled People* vise ainsi la remise au travail à travers des « petits boulots » dans le secteur marchand ou associatif, accompagnés dans le meilleur des cas d'une formation. Le dispositif *Pathways to Work* impose, en amont, une période de six mois d'entretiens centrés sur la recherche d'emploi. Les contrôles se traduisent bel et bien par des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension des allocations mais la réincorporation de ces personnes dans l'activité demeure marginale. Il s'agit là d'une sérieuse résistance à la politique d'activation. Selon les statistiques officielles, 1,2 million des titulaires de *Incapacity Benefit* sont en fait des chômeurs de très longue durée (plus de 5 ans) (cas des anciens mineurs). Devant les limites de politiques de réintégration dans le marché du travail se multiplient les initiatives en faveur d'une plus grande mixité des âges dans l'entreprise.

Actions contre les discriminations

Signe d'un changement de période, le Forum des employeurs qui milite pour la mixité des générations au travail et la reconnaissance du rôle des seniors, re-

groupe 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 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.

L'objectif du programme de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés, publié au début de l'année 2006 par le ministère du Travail et des Pensions, est « d'obtenir un million de travailleurs supplémentaires d'ici à 2020 » (Mathias et Prats, 2006).

Retour sur la négociation de la réforme

La réforme de mai 2006 qui ne modifie d'ailleurs pas l'architecture générale du système de retraite a finalement pu recueillir un relatif consensus lors de son vote en mai 2006, à l'issue d'une longue période de consultation et de négociations (à tel point que certains observateurs britanniques ont qualifié la réforme de modèle de dialogue ¹). Pourtant, lors de la conférence du TUC en 2000, la direction néotravailleuse avait été défaite, pour la

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

première fois, par un vote des syndicats contre la réforme des retraites. Et les critiques techniques de la réforme de 2006 demeurent actuellement très nombreuses. Le TUC est resté sur le principe opposé à l'augmentation de l'âge de départ en retraite pour la pension d'Etat, qui renforce les inégalités sociales. Et pour certains syndicats, notamment les plus grands, l'accueil de la réforme a été plus réservé, comme pour Tony Woodley, secrétaire général du T&G, et Paul Kenny, secrétaire général du GMB, notamment sur les délais trop longs de mise en oeuvre. Le syndicat de la radio BECTU soulignait de son côté que les mesures en faveur des travailleurs indépendants ou *free lance* restaient insuffisantes. La plupart des syndicats estimaient que le gouvernement n'avait pas répondu à leurs inquiétudes concernant les fluctuations importantes des taux de mortalité selon l'emploi occupé et que la réforme n'offrait aucune garantie que les inégalités de santé aient baissé d'ici 2045. Les inquiétudes portaient également sur le fait que les employeurs puissent considérer le plan d'épargne retraite nouvellement instauré comme une occasion de réduire leur participation niveau de contribution et puissent juger que leur contribution de 3 % obligatoire à ce plan constituait désormais la totalité de leur contribution.

L'un des enjeux centraux des négociations concernant l'allongement de l'âge de la retraite a porté sur l'absence de garantie d'un travail effectif pour le salarié jusqu'à ce qu'il atteigne cet âge. Le

TUC a averti le gouvernement que la maîtrise des finances publiques ne fonctionnerait pas si les personnes âgées devaient percevoir, au lieu d'un salaire, un revenu de substitution ou d'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.

Négociations dans le secteur public

Dans un pays où le nombre de salariés du *public sector* (*civil servants* et *public servants* confondus²) représente près de 18 % de la population active, l'un des enjeux principaux de la réforme est de revoir les conditions d'accès aux pensions et les avantages obtenus dans le passé pour les employés de ce secteur, notamment les salariés municipaux. Plus de deux millions d'agents travaillent pour le compte des collectivités locales et ils représentent environ 47 % des effectifs du *public sector*. Rappelons que les institutions locales ont des compétences très larges et comprennent par exemple les employés des services de l'éducation, de la police ou de la lutte contre les incendies. En outre, dans le secteur public, 44 % des employés ont entre 35 et 49 ans et 30 % plus de 50 ans (alors qu'ils ne sont respectivement que 36 % et 26 % dans le secteur privé)³.

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

2. Le *public sector* se décompose en deux catégories, le *civil service* (regroupant les agents qui travaillent dans les administrations centrales et les agences) et le *public service* (regroupant les agents travaillant dans l'administration locale et les sociétés de droit public).

3. Source : Labor Force Survey, 2007, in « Characteristics of public sector workers », *Economic and Labour Market Review*, vol. 1, n°5, May 2007.

ROYAUME-UNI

Les trois principaux syndicats représentant les employés municipaux ont donné, en septembre 2007, leur accord sur la réforme à condition que soit préservé le lien entre leur dernier salaire et le montant de la pension, celle-ci étant indexée sur les salaires¹. A une écrasante majorité, 97 % des membres du syndicat UNISON ont accepté cette réforme fin juillet 2007, de même que ceux du GMB à 98 %, et de UNITE dans les mêmes proportions (ce dernier syndicat réunit le T&G et Amicus²). La réforme, qui devrait entrer en application dans ce secteur au mois d'avril 2008, comprend notamment une définition plus souple de la période travaillée pour les retraites, améliore les conditions de départ en retraite anticipée, le montant des retraites pour les personnes non mariées et augmente les prestations pour les décès intervenus en activité ou durant la retraite. Cependant, l'accord signé n'a pas encore été étendu en intégrant la « règle des 85 » : cette règle permet aux membres du *Local Government Pension Scheme* de prendre leur retraite à 60 ans avec une retraite complète si la somme de leur âge et de leurs années de cotisation totalise au moins 85 ans. Cette règle devrait être modifiée, mais restera en vigueur jusqu'en 2016 ou 2020. Le gouvernement n'a pas encore décidé laquelle de ces deux dates serait retenue, et les syndicats sont en train d'inciter les branches à chercher localement des soutiens en faveur de la date de 2020. Le responsable du T&G, Peter Allenson, a fortement insisté pour que les

syndicats trouvent une issue favorable. A la Poste, la Royal Mail a dû faire face à la première grève nationale des postiers depuis 11 ans au mois de juin 2007, sur les salaires, les conditions de travail et les retraites, à l'appel du CWU et de Post Office Limited. Le service postal est entièrement libéralisé au Royaume-Uni depuis le 1^{er} janvier 2006³. Les leaders du CWU sont particulièrement mécontents du projet de réforme des pensions à la Poste et se sont plaints que la direction, malgré une concession sur les salaires, s'en tienne à rejeter les propositions sur les retraites en ne cherchant qu'à augmenter les contributions des employés et leur âge de départ en retraite. Le CWU a continué de faire pression en septembre, et au congrès du TUC de Brighton en septembre 2007, il a brandi le spectre d'un « hiver du mécontentement » pour Gordon Brown. Les deux parties ont donc échoué pour l'instant à trouver un accord.

Le plan d'épargne retraite

La CBI avait approuvé la réforme de mai 2006, tout en s'inquiétant de l'obligation faite aux entreprises de cotiser au nouveau fonds de retraite national. L'institution naissante trouve face à elle des investisseurs privés réticents à partager leur territoire avec l'Etat et la CBI redoute que le système ne puisse fonctionner. Le TUC se montre plus optimiste, considérant que ces plans d'épargne atteindront leur cible, c'est-à-dire les classes moyennes et reproche aux employeurs d'exagérer les craintes⁴. Le dossier est d'autant plus dé-

1. *Workplace Report*, September 2007.

2. Sur cette fusion, cf. Christian Dufour (2007b).

3. Les syndicats ont rejeté les 2,5 % d'augmentation de salaire proposé, qui sont en dessous de l'inflation, et ont averti que le plan de modernisation de la Royal Mail allait conduire à la suppression de 40 000 emplois.

4. Kay Carberry, TUC, cité dans *The Financial Times*, August 13 2007.

licat que Gordon Brown s'est trouvé accusé, en avril 2007, d'avoir modifié le régime fiscal des caisses de retraite professionnelles sans mesurer l'impact potentiellement dévastateur de la réforme sur des millions de Britanniques et sans tenir compte du fait que seraient d'abord affectés les employés les moins rémunérés ou les salariés des petites entreprises¹. Le gouvernement a dû ainsi faire face en juillet 2007 à l'inquiétude de membres du Labour qui ne sont pas au gouvernement tel que Franck Field, mais aussi des libéraux démocrates et des conservateurs qui craignent que le plan d'épargne retraite obligatoire ne soit un nouveau désastre. Le gouvernement a nommé à la direction de ce plan Paul Myners qui se fixe comme objectif 6 à 10 millions d'affiliés. Son arrivée a été saluée par le monde de l'industrie, les groupes de consommateurs et les syndicats. Il reste cependant à expliciter comment les salariés seront automatiquement intégrés par leurs employeurs lorsque ce plan débutera en 2012. Le gouvernement a dû promettre de larges consultations sur le sujet, tout en cherchant la solution la moins onéreuse pour les employeurs².

Les inégalités au centre du débat

Le TUC a mené campagne sur le thème des inégalités en montrant, à l'aide d'une étude parue en septembre 2007, que l'écart entre les retraites des dirigeants (qui se sont accrues de 15 % en 2006) et celle de leurs salariés s'était de nouveau creusé. Selon cette étude, les dirigeants des 100 plus grandes entreprises

peuvent prendre leur retraite à 60 ans avec une pension de plus de 3 millions de livres (4 260 000 €), ce qui leur procure une pension annuelle de 193 000 livres – c'est-à-dire plus de 25 fois le montant moyen annuel des pensions qui est de 7 500 livres. Le secrétaire général du TUC Brendan Barber a fait ainsi remarquer que les inégalités de salaires « qui ont créé un groupe de super riches dans la société, sont loin de s'interrompre avec la retraite ». Le rapport montre encore que cela prend moins de temps aux dirigeants qu'à leurs employés de construire une retraite à taux plein, et que la plupart des dirigeants peuvent prendre leur retraite à 60 ans alors que leurs salariés doivent attendre 65 ans. La question des inégalités entre différentes catégories et statuts est d'ailleurs à l'origine de la recommandation de créer un centre de réflexion (Compass) financé par les syndicats. Il s'agit d'en faire « le centre de gravité de la pensée politique travailliste » et « faire pièce à la courbe parallèle de la croissance des inégalités et de la croissance de la démobilisation » (Dufour, 2007a).

Conclusion

Une situation démographique moins défavorable que dans la plupart des autres pays européens, un âge effectif de sortie d'activité et un taux d'emploi des seniors parmi les plus élevés de l'Union, font que les pressions qui s'exercent sur le système de retraite sont au Royaume-Uni d'une nature très spécifique. La faiblesse des financements publics associée à l'op-

1. Le quotidien *The Times* a réuni des documents que le ministère des Finances n'avait pas rendus publics, et qui montraient que l'administration du Trésor était réservée sur l'idée de supprimer des avantages fiscaux sur les dividendes, une mesure phare du premier budget du New Labour en juillet 1997.

2. *The Financial Times*, June 15 2007.

ROYAUME-UNI

tion prise de longue date en faveur de ce qui s'apparente à de la capitalisation dans le système beveridgien, conduisent à placer au centre du débat la question des inégalités face à la retraite. Les différentes réformes en cours adossées à une concertation assez large aboutissent à un allongement substantiel de l'âge de la retraite mais aussi à une diminution des durées de cotisation ouvrant droit aux pensions publiques elles-mêmes légèrement revalorisées ainsi qu'à un alignement des normes d'accès entre les hommes et les femmes. Pour autant, la forte segmentation de l'architecture générale des retraites laisse entière la question des inégalités notamment entre les plus vulnérables dépendant de l'aide sociale et souvent exclus du marché du travail (*Pension credit, Incapacity benefit...*) et les salariés couverts par des régimes d'entreprises ou par des fonds de pension individuels dont les secousses financières ont par ailleurs souligné l'instabilité. Davantage que sur les pensions publiques, c'est sur la question du degré et des formes d'engagement des entreprises dans les systèmes complémentaires que se polarise le débat entre le TUC et la CBI. Première étape vers un engagement conjoint plus systématique des salariés et des employeurs, la constitution d'un Fonds national d'épargne est loin de clore un tel débat.

Sources :

Aliaga C. et Romans F. (2006), « L'emploi de seniors dans l'Union européenne », *Statistiques en Bref*, 15/2006.

Chetouane M. (2007), « L'appauvrissement des retraités au Royaume-Uni : un casse tête

pour la nouvelle réforme », in Legros F. (dir.), *Les retraites. Libres opinions d'experts européens*, Paris, Economica.

Dupont G. (2003), *Retraites au Royaume-Uni : contexte, enjeux, réformes*, Doc. n°1 bis, séminaire du 13 novembre 2003 COR (Conseil d'Orientation des Retraites).

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

Department for Work and Pensions (2006), *Households Below Average Income : An Analysis of Income Distribution 1994/5-2004/5*. Leeds :Corporate Document Services.

Dufour C. (2007a), « Dix ans de blairisme : où en est la syndicalisation ? », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 107, juillet.

Dufour C. (2007b), « Syndicalisation, fusions syndicales, débâcle travailliste », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 106, mai.

Eurostat (2004), Dennis I, Guio C., « Pauvreté et exclusion sociale dans l'Union européenne », *Statistiques en bref*, Populations et conditions sociales, Eurostat, 16/2004.

Guillemard A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi, les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin.

Hotopp U. (2007), « The Ageing Force : a Health Issue », *Economic and Labour Market Review*, vol. 1, n° 2.

Join-Lambert O. (2006), « Royaume-Uni, la construction d'un consensus sur la réforme des retraites », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 102.

Marioni P. (coord.) (2007), « Emploi et travail des seniors : des connaissances à l'action », colloque « Age et travail », 13 mars 2007, DARES, *Document d'études*, n° 125.

Mathias L., Prats E. (2006), *Vieillesse active : comparaison des politiques publiques sur 10 pays*, IRES-CFE CGC, octobre.

The Times, The Financial Times, The Independent, The Guardian.