

Royaume-Uni

Le New Labour face aux retraites après dix-huit ans de néolibéralisme

Emmanuel REYNAUD

Le système de retraite britannique a eu, au cours des deux dernières décennies, une histoire mouvementée. Il a connu deux scandales majeurs : l'affaire Maxwell, en 1991, dans laquelle le magnat de la presse a détourné l'équivalent de 4 milliards de francs des caisses de retraite des salariés de son groupe et celle, en 1994, de la vente de plans de retraite individuels à des centaines de milliers de salariés contre leur propre intérêt. Mais, plus globalement, le système a été profondément transformé à travers la mise en œuvre systématique, à partir de l'arrivée en 1979 des conservateurs au pouvoir, d'une politique néolibérale qui a consisté à désengager l'Etat du financement des retraites et à inciter au développement de la responsabilité individuelle.

La démarche des conservateurs a eu un tel impact, à la fois sur le système de retraite et sur les esprits, qu'avant d'aborder la situation actuelle, il est nécessaire de revenir brièvement sur les traits saillants de la politique menée pendant dix-huit ans par les gouvernements de M. Thatcher puis de J. Major. A défaut, il serait difficile de comprendre les débats en cours et les enjeux des décisions que les travaillistes, de nouveau aux affaires

depuis mai 1997, auront bientôt à prendre. Dans un premier temps, on plantera le décor en décrivant dans les grandes lignes l'organisation des retraites au Royaume-Uni.

Une pension minimale et une couverture complémentaire à options

Le système de retraite britannique est constitué de trois types de dispositifs : des régimes publics (basic pension et SERPS), complétés par des dispositifs d'assistance sous conditions de ressources, des régimes professionnels (régimes d'entreprise et d'administration) et des plans de retraite individuels (fournis pour l'essentiel par les compagnies d'assurances).

Dans l'ensemble, le système s'appuie sur la logique d'une pension de base forfaitaire, la basic pension, actuellement fixée à 62,45 livres par semaine pour une carrière complète (environ 2 650 F par mois). A la différence des régimes de base en vigueur dans de nombreux pays de l'Europe continentale, il s'agit d'une pension minimale censée ne procurer qu'un simple revenu de subsistance. Les grandes entreprises du secteur public, de l'industrie et des services financiers ont

depuis longtemps mis en place des régimes maison en faveur de leurs salariés stables pour compléter cette pension de base. Le précédent gouvernement travailliste a introduit en 1978 un régime complémentaire public, le SERPS, destiné à couvrir les salariés ne disposant pas de régime d'entreprise, c'est-à-dire environ 60 % des salariés du secteur privé. La couverture par un régime complémentaire est depuis obligatoire ; l'affiliation à un régime professionnel respectant un certain nombre de dispositions dispense d'adhérer au SERPS et donne droit à une réduction de cotisation à la National Insurance. En 1988, les conservateurs ont créé de nouveaux dispositifs, les plans de retraite individuels, qui permettent eux aussi de remplir l'obligation de couverture complémentaire. Le montant correspondant à la réduction de cotisation est alors versé directement par l'administration sur le plan.

En bref, les salariés britanniques ont aujourd'hui trois possibilités pour compléter leur pension de base : l'adhésion à un régime professionnel (si l'employeur le propose), l'adhésion au SERPS ou la souscription d'un plan individuel. En 1991, 85 % des salariés sont couverts par un dispositif complémentaire : 51 % d'entre eux sont affiliés à un régime professionnel, 20 % au SERPS et 28 % ont contracté un plan individuel (Johnson et al., 1996, pp. 11-12). Pour compléter les pensions insuffisantes sont versées des prestations sous conditions de ressources, en particulier l'income support : 1,5 million de retraités percevaient ce dernier en mai 1993 (ibid., p. 7) et l'on estime officiellement que 570 000 personnes âgées qui remplissent les conditions pour le recevoir n'en font pas la demande (Social Justice, 1994, p. 267).

Dix-huit ans de néolibéralisme

La politique néolibérale en matière de retraites a été mise en œuvre dès l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher en 1979. Elle s'est traduite sur deux plans : le désengagement progressif de l'Etat du financement des retraites et l'incitation au développement de la responsabilité individuelle.

Le retrait de l'Etat a consisté en la réduction des prestations versées par les deux régimes publics : la basic pension et le SERPS. Dans le premier cas, il s'est agi dès 1980 de la modification du mode de revalorisation annuelle de la pension : d'une indexation sur les salaires (ou sur les prix si cela était plus favorable), on est passé à une indexation sur les prix. Cette mesure simple et apparemment anodine a eu des conséquences majeures. En 1979, la basic pension représentait environ 20 % du salaire masculin moyen, elle n'en constituait plus que 16 % en 1996. Son montant est depuis avril 1997 de 62,45 livres par semaine, il serait de 86 livres si l'on avait conservé le précédent mode d'indexation. Les conservateurs ont également modifié le régime complémentaire, le SERPS. Il avait été un moment question de le supprimer purement et simplement. Face aux réactions extrêmement négatives, en particulier de la part du patronat inquiet des pressions que cela risquait d'entraîner en faveur du développement de régimes d'entreprise, le SERPS a été finalement maintenu avec des prestations sensiblement revues à la baisse à partir de 1999.

L'effet combiné des dispositions prises pour la basic pension et pour le SERPS conduit à terme à une forte baisse de la pension totale versée par les régimes publics. Selon les chiffres fournis par le précédent gouvernement, celle-ci passe-

rait, pour un homme percevant le salaire moyen masculin, de 36 % de ce salaire moyen en 1996 à 29 % en 2020 et 23 % en 2040 ; pour une femme, elle chuterait de 39 % en 1996 à 32 % en 2020 et 28 % en 2040 (voir tableau).

Les conservateurs se prévalent d'avoir réussi, à travers cette politique, à faire face à ce qui est fréquemment qualifié au Royaume-Uni de «bombe à retardement démographique», c'est-à-dire la perspective d'augmentation du coût de financement des retraites publiques au cours des décennies à venir. D'après les évaluations de l'actuaire gouvernemental, à législation constante, le taux de cotisation à la National Insurance (18,25 %) n'aura en effet pas à augmenter au cours des trente-cinq prochaines années et pourrait même sensiblement baisser à partir de 2040. En d'autres termes, la croissance prévue du nombre de retraités ne devrait pas se traduire par une augmentation de la pression contributive,

cela au prix d'une forte réduction des pensions versées.

Pour accompagner et accentuer ce retrait de l'Etat, les conservateurs ont cherché à encourager le développement de la responsabilité individuelle face à la préparation financière de la retraite. Ils ont introduit des plans de retraite individuels qui permettent d'assurer une couverture complémentaire hors des cadres collectifs que constituent le SERPS et les régimes professionnels. Ces plans, qui ont bénéficié d'incitations fiscales importantes et ont été largement promus par les compagnies d'assurances, ont rencontré un énorme succès. Environ cinq millions de salariés y ont souscrit, pour la plupart d'entre eux en sortant du SERPS. Ces produits s'inscrivent dans une logique strictement commerciale et financière : la pension est fonction du flux des versements nets de frais, du rendement sur les placements et des conditions du marché

Pensions publiques en proportion du salaire pour un homme percevant le salaire moyen masculin et pour une femme percevant le salaire moyen féminin selon l'année de départ en retraite (1996-2040)

Année de départ en retraite	Pensions en % du salaire moyen masculin			Pensions en % du salaire moyen féminin		
	Basic pension	SERPS	Pension totale	Basic pension	SERPS	Pension totale
1936	16	20	36	22	17	39
2000	15	21	36	21	18	39
2010	13	18	31	18	16	34
2020	11	17	29	16	16	32
2030	10	16	26	14	16	30

Source : Hansard, 24 juillet 1996, written answers, cols.575-580, et informations complémentaires fournies par le Department of Social Security (in Lynes, 1996, p. 5)

des rentes viagères lors de la liquidation du plan.

Une enquête de l'organisme de contrôle des institutions financières, le Securities and Investments Board (SIB), a montré en 1994 que plusieurs centaines de milliers de souscripteurs avaient été induits en erreur par des vendeurs payés à la commission et avaient souscrit des plans contre leur propre intérêt. Plus globalement, ce type de dispositif pose la question du niveau des pensions qu'ils seront susceptibles à terme de fournir. Leur caractère individuel se traduit notamment par des coûts de commercialisation et de gestion importants, notamment pour les petits comptes. Il n'est pas rare que les frais absorbent ainsi le quart des versements effectués, ce qui implique d'obtenir des rendements particulièrement élevés sur les marchés financiers pour espérer un niveau de pension satisfaisant.

Le processus de désengagement de l'Etat amorcé par les conservateurs en 1979 devait, en cas de victoire électorale en mai 1997, déboucher sur la suppression pure et simple des régimes de retraite publics, basic pension et SERPS, et la privatisation quasi complète des retraites au Royaume-Uni. La proposition, présentée quelques semaines avant les élections, reprenait les grands traits de la réforme chilienne de 1981. Elle consistait à supprimer la basic pension pour les nouveaux entrants sur le marché du travail et à leur fermer le SERPS. La couverture complémentaire n'était plus assurée que par les plans individuels ou par les régimes professionnels pour ceux qui en disposaient. La couverture de base, la basic pension, était remplacée par une déduction des cotisations perçues par la National Insurance et le versement de la somme correspondante (un forfait de 9 li-

vres par semaine) sur un plan de retraite individuel souscrit par le salarié auprès d'un fournisseur privé agréé. L'Etat, comme dans l'exemple chilien, garantissait un niveau de pension minimum : si le rendement sur les placements ne permettait pas d'obtenir une pension au moins équivalente à la basic pension, il s'engageait à compléter la différence. Le coût – élevé – de la transition de l'ancien au nouveau système devait être financé par une modification de l'imposition des retraites : la nouvelle génération ne pourrait plus déduire comme actuellement les versements aux plans et régimes de retraite, mais toucherait en revanche des pensions non imposables. Cette anticipation des rentrées fiscales fournissait au gouvernement une partie des sommes nécessaires au financement des pensions en cours.

Après avoir lancé le mouvement international de privatisation des services publics au début des années 80, les conservateurs britanniques se proposaient ainsi, à la fin des années 90, d'ouvrir la voie à la privatisation des systèmes de retraite. Ils ont été sévèrement battus aux élections et leur projet n'est plus d'actualité. Cependant, qu'ils aient osé s'attaquer à ce qui était jusque-là unanimement considérée comme une « vache sacrée », la basic pension, est révélateur de l'état d'esprit qui règne aujourd'hui au Royaume-Uni en matière de retraites.

Le New Labour aux affaires

Revenus au pouvoir en mai 1997, les travaillistes sont maintenant confrontés en matière de retraites à deux questions essentielles. La première concerne la basic pension et le poids relatif que celle-ci doit avoir dans l'ensemble du système de retraite. La seconde a trait à la mise en place d'une couverture complémentaire

susceptible de procurer une pension convenable pour tous. Le niveau actuel de la pension du SERPS ne le permet en effet pas et les plans de retraite individuels sont très largement considérés comme mal adaptés pour un très grand nombre de salariés, en particulier pour ceux dont les revenus sont faibles ou les carrières fluctuantes. Le gouvernement va devoir prendre dans les mois et les années à venir des décisions déterminantes pour l'avenir des retraites au Royaume-Uni.

L'élaboration du programme électoral sur ce point a donné lieu à des débats très vifs à l'intérieur du parti travailliste entre les anciens et les modernes. Le manifeste adopté traduit indéniablement la victoire de ces derniers, mais il est également le reflet, à travers le flou des propositions avancées, des tensions internes qui se sont manifestées. Les engagements pris, auxquels le gouvernement se sent lié, laissent en définitive le débat ouvert sur différents points et permettent le choix entre plusieurs options. L'idée générale est d'établir un nouveau partenariat entre les dispositifs publics et privés et de trouver un équilibre entre les revenus de retraite financés par les prélèvements obligatoires et ceux issus de l'épargne. Dans ce cadre, les engagements électoraux des travaillistes s'articulent autour de trois points :

La pierre angulaire du système de retraite restera la basic pension. Celle-ci évoluera au moins au même rythme que les prix.

Le SERPS sera conservé, mais il n'est pas envisagé de le rétablir dans ses caractéristiques originelles. Il sera toutefois aménagé pour pouvoir verser une « pension de citoyenneté » aux personnes qui s'occupent d'un proche dépendant et qui,

de ce fait, perdent le bénéfice d'une retraite complémentaire.

De nouveaux dispositifs, les « stakeholder pensions », seront créés pour répondre aux besoins des travailleurs qui ne disposent pas aujourd'hui d'une bonne couverture complémentaire. Ces dispositifs s'appuieront sur la logique d'un nouveau partenariat (stakeholding), encouragé par l'Etat, entre les institutions financières, les employeurs et les salariés.

A la mi-juillet, deux mois et demi après son arrivée au pouvoir, le gouvernement travailliste a décidé de lancer le débat en organisant un examen complet de la situation en matière de retraites (Pensions Review). Un bilan a été demandé au département de la Sécurité sociale, de nombreuses organisations et diverses personnalités ont été invitées à soumettre des commentaires et des propositions et un groupe d'experts indépendants doit être constitué pour conseiller le gouvernement. A la lumière des résultats de cette démarche et en fonction des points de vue exprimés, le gouvernement compte faire début 1998 des propositions pour une nouvelle législation.

La recherche d'un nouvel équilibre entre le public et le privé

Une des questions principales du débat va probablement concerner l'indexation de la basic pension. Les syndicats et une partie des travaillistes voudraient que soit rétabli le lien avec l'évolution des salaires, et certains demandent même que la pension soit revalorisée pour combler les pertes de valeur qu'elle a subies depuis 1980. L'objectif serait de redonner à la basic pension son rôle originel de « filet de sécurité » assurant un revenu de subsistance à tous. La direction du parti travailliste s'est jusque-là montrée opposée au retour à l'indexation sur les salaires

qui, selon l'actuaire gouvernemental, impliquerait une augmentation graduelle du taux de cotisation à la National Insurance de 18,25 % en 1995 à 25,9 % en 2040 (Johnson et al., 1996, p. 56). Le New Labour s'est engagé à respecter les enveloppes budgétaires déjà définies par les conservateurs pour les deux années à venir et, plus globalement, à ne pas être dépensier. La distinction entre impôts et cotisations est de moins en moins souvent opérée au Royaume-Uni et les cotisations sont de plus en plus fréquemment perçues comme une taxation parmi d'autres. Il est donc très probable que le gouvernement fera son possible pour maintenir l'indexation de la basic pension sur les prix, et cela bien qu'il devienne difficile de continuer à qualifier de « pierre angulaire » d'un système de retraite une pension destinée à ne plus représenter à l'horizon 2040 que 9 % du salaire moyen masculin.

L'autre point important du débat concernera les nouveaux dispositifs complémentaires, les « stakeholder pensions ». Cette formule, dont une traduction en français pourrait être les « retraites partenariales », est très vague. Bien qu'elle constitue un élément majeur du projet travailliste, elle n'a pas encore beaucoup de contenu. L'idée générale consiste à créer, pour tous ceux qui ne disposent pas d'un bon régime d'entreprise, des dispositifs privés en capitalisation qui n'aient pas les inconvénients des plans de retraite individuels (coûts élevés de commercialisation et de gestion). Le débat devrait déboucher sur des propositions concrétisant ce nouveau partenariat entre institutions financières, employeurs et salariés que le New Labour veut encourager. Sans préjuger du résultat des consultations entamées, la démarche est dans l'ensemble analysée par la plupart

des observateurs comme une poursuite de la volonté de désengagement de l'Etat du financement des retraites.

Les travaillistes sont face à un choix politique important. Les inégalités de revenu parmi les retraités se sont constamment réduites au cours des années 60 et 70 et elles ont au contraire fortement augmenté à partir des années 80 (voir par exemple Johnson et al., 1996, pp. 35-40). La réduction des inégalités a tenu pour l'essentiel à la croissance des prestations de sécurité sociale jusqu'au début des années 80 et leur augmentation s'explique par un clivage grandissant entre deux populations : ceux qui disposent de pensions professionnelles, dont le niveau est plus élevé d'année en année, et ceux qui ne perçoivent que des prestations publiques, dont la valeur n'évolue qu'en fonction des prix. Les travaillistes réussiront-ils à inverser cette tendance ? Il s'agit d'un des enjeux majeurs du débat qui va se dérouler dans les prochains mois autour de la basic pension et des « stakeholder pensions ».

Par ailleurs, les régimes professionnels – les fameux fonds de pension britanniques – qui permettent à une fraction des salariés de disposer de pensions convenables soulèvent eux-mêmes un certain nombre de questions. La proportion de salariés couverts tend en effet depuis plusieurs années à baisser. D'une manière générale, la fragilité intrinsèque de ces régimes tient à leur caractère volontaire. Les employeurs, qui les ont mis en place, sont susceptibles à tout moment de les rendre moins avantageux ou de les supprimer, soit qu'ils jugent leur coût de financement trop élevé, soit qu'ils considèrent que de tels dispositifs ne correspondent plus à la politique de gestion du personnel de l'entreprise. Depuis

quelque temps s'est ainsi manifestée une tendance à l'abandon de régimes d'entreprise à prestations définies (dans lesquels l'employeur s'engage à verser des pensions d'un montant donné) et à leur transformation en régimes à cotisations définies (dans lesquels la pension est fonction du résultat obtenu sur le placement des cotisations versées). Cette tendance, qui est dans l'ensemble défavorable pour les salariés couverts car elle revient à leur faire assumer directement les risques pris sur les marchés financiers, pourrait être accentuée par une décision récente du nouveau gouvernement.

Pour encourager les entreprises à réinvestir leurs bénéfices plutôt qu'à les distribuer à leurs actionnaires, le budget adopté en juillet dernier a supprimé l'avois fiscal accordé aux fonds de pension sur les dividendes qu'ils perçoivent d'entreprises britanniques. En baissant le rendement sur les placements effectués par les fonds de pension, cette mesure va augmenter sensiblement le coût de financement des régimes professionnels. Plusieurs grandes entreprises ont déjà réagi en indiquant qu'elles envisageaient d'opérer des changements importants dans leurs régimes et que cela pourrait notamment les inciter à passer à des systèmes à cotisations définies.

Globalement, le poids aujourd'hui des marchés financiers dans le financement des retraites est énorme au Royaume-Uni. Les dernières estimations disponibles (1995) indiquent que 745 milliards de livres (environ 7 345 milliards de francs) sont investis pour financer des retraites en capitalisation : 575 milliards par des régimes professionnels et 170 milliards dans le cadre de plans de retraite individuels. Les re-

traites d'un nombre important de salariés britanniques sont déjà fonction des rendements des placements effectués sur les marchés financiers. D'une manière générale, un véritable basculement a été opéré en matière de retraites au Royaume-Uni. On est aujourd'hui très loin de la logique de solidarité et d'assurance sociale qui prévaut sur le continent. Le New Labour s'est engagé dans son manifeste électoral à moderniser la Grande-Bretagne après avoir modernisé le parti travailliste. Toute la question est maintenant de savoir comment se concrétisera le nouveau partenariat qu'il se propose d'instaurer entre le public et le privé pour assurer à tous des retraites satisfaisantes. Dans l'état actuel du débat, il paraît en tout cas légitime de se demander si la sortie opérée de l'Etat assurantiel ne se traduira pas à plus ou brève échéance par un retour en force de l'Etat assistantiel.

Sources :

C. Daykin, « Supplementary Pensions in the Context of Demographic, Economic and Social Change - United Kingdom », EU Expert Network on Supplementary Pensions, 1995.

T. Lynes, *Our Pensions. a policy for a Labour Government*, Londres: Eunomia Publications, 1996.

T. Lynes, « Supplementary pensions in Britain: is there still a role for the State? », contribution présentée au séminaire de l'ENRSP, Dublin, 27 et 28 septembre 1997.

P. Johnson, R. Disney et G. Stears, *Pensions: 2000 and beyond*, vol. 2. London: The Retirement Income Inquiry, 1996.

Social Justice, *Strategies for National Renewal, The Report of the Commission on Social Justice*. Londres: Vintage, 1994.

New Labour: because Britain deserves better. London: The Labour Party, 1997 (manifeste électoral du parti travailliste).

Labour Research, UPS Intelligence, ABI quarterly research and statistics review. Financial Times, The Economist.