

Royaume-Uni

La réforme du système de retraite

Sabine MONTAGNE

Le gouvernement travailliste britannique vient d'engager une réforme du système de retraite. Le projet a été publié le 15 décembre 1998 et fait actuellement l'objet d'une période de consultation jusqu'au 31 mars 1999.

Cette réforme ne remet pas en question la structure générale du système de retraite, à savoir une retraite forfaitaire de base et une retraite complémentaire partiellement privée. Elle a deux objectifs principaux : diminuer progressivement la part du système public (la part publique des dépenses de retraite devrait passer de 60 % aujourd'hui à 40 % en 2050) et augmenter le revenu des retraités les plus pauvres. Le niveau de vie des retraités est en effet un problème majeur : la dégradation progressive des prestations de retraite, pendant les années Thatcher, a conduit à l'appauvrissement des retraités. Ainsi, à partir des années 1980, la retraite de base de l'Etat n'a plus été indexée sur la croissance des salaires et les prestations du régime complémentaire public, le *SERPS*¹, ont été réduites. Par ailleurs, les systèmes privés ont fait l'objet de plusieurs scanda-

les qui ont contribué à les discréditer auprès de l'opinion publique. Outre l'affaire Maxwell, le scandale plus récent des ventes abusives a mis violemment en cause les assureurs (voir encadré p.38). Le gouvernement estime qu'en l'absence de modification du système, près de 30 % des retraités, d'ici 2050, seront dans une situation de pauvreté.

La réforme

L'objectif de la réforme est donc d'améliorer les diverses formes de prestations. La priorité est d'augmenter les revenus des retraités les plus pauvres (ceux dont le salaire, en tant qu'actifs, était inférieur à 9 000 £ par an soit environ 90 000 F). Quant à ceux qui ont les moyens d'épargner, ils bénéficieront d'un cadre fiscal les orientant vers une retraite complémentaire privée. La réforme se compose de trois axes : i) augmenter le minimum garanti, sous contrainte des ressources perçues par l'Etat ; ii) introduire un régime de retraite complémentaire d'Etat, en remplacement du *SERPS*, pour

1. *State Earnings-related Pension Scheme*, régime de retraite complémentaire public proportionnel au salaire

ROYAUME-UNI

les bas revenus (salaires ou revenus du travail, en tant qu'actifs, inférieurs à 9 000 £) ; iii) permettre aux salaires (ou revenus du travail) moyens et supérieurs d'épargner en vue de la retraite, dans le cadre de nouveaux régimes privés, grâce à des incitations fiscales.

Rappelons la configuration du système de retraite britannique afin de mesurer les évolutions engendrées par la réforme. Le premier étage est constitué d'une retraite forfaitaire de base payée par l'Etat et financée par les cotisations au *National Insurance (basic state pension)*. Elle s'adresse à tous, riches et pauvres, et n'est pas soumise à condition de ressources. Cette retraite n'est plus indexée sur les salaires depuis 1980 et le gouvernement actuel ne souhaite pas la réindexer compte tenu du coût élevé d'une telle opé-

ration (environ 30 milliards £) mais elle est et restera indexée sur les prix. Particulièrement érodée par la désindexation (elle représentait 20 % du salaire masculin moyen en 1979, mais seulement 16 % en 1996), elle est réévaluée par la réforme et vaudra 66,75 £ par semaine pour un salarié ayant suffisamment cotisé.

Ce revenu forfaitaire étant jusqu'à présent très faible, un complément de retraite provient, pour l'instant, soit de régimes professionnels mis en place par les grandes entreprises, soit du *SERPS* mis en place par les travaillistes en 1978. L'adhésion à un régime complémentaire a alors été rendue obligatoire. En 1988, les conservateurs ont ajouté à la gamme des produits complémentaires existants les régimes de retraite individuels, avec l'objectif d'en faire progressivement des substituts

Le scandale des ventes abusives

Les faibles performances obtenues par de nombreux fonds de pension individuels ont accru le scandale qui secoue depuis 1993 l'opinion publique britannique. Ces fonds promus par le gouvernement Thatcher à l'aide d'avantages fiscaux, à partir de 1988, étaient destinés à se substituer au *SERPS* et aux régimes d'entreprises (Reynaud, 1994, 1997). Les compagnies d'assurance et les gestionnaires de fonds ont alors proposé des produits d'épargne censés remplacer les prestations fournies par les systèmes déjà existants. Le rendement de ces produits s'est avéré bien inférieur aux promesses commerciales et les montants servis aujourd'hui sont inférieurs aux prestations qu'auraient reçues les adhérents en restant dans les anciens régimes. Les acteurs financiers concernés ont été accusés de mauvais conseils commerciaux, en vertu de la loi sur les services financiers de 1986 et sont sommés de réparer le préjudice ainsi occasionné. Alors que la première enquête lancée par le *Securities and Investment Board*, (SIB), en 1993 estimait le préjudice à environ 2 millions de livres, une enquête menée par l'organisme de régulation, le *Personal Investment Authority* (PIA), estime actuellement le montant du préjudice à environ 11 milliards de livres. Un second scandale pourrait être déclenché par une autre pratique : depuis 1987, les contributions supplémentaires volontaires des adhérents d'un régime de retraite d'entreprise pouvaient être versées non pas au régime lui-même mais à un fonds extérieur. La sous-performance de ces fonds extérieurs par rapport aux fonds maison, dont les coûts de gestion sont moindres, met à nouveau les acteurs financiers en accusation.

au *SERPS*. Leur succès n'a eu d'égal que le scandale qui s'est ensuivi (encadré p.38).

Par ailleurs, il existe un autre dispositif pour 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 (inférieures à 3 300 £ annuelles) appelée « *Income Support* ».

La réforme fait disparaître le *SERPS* jugé inadéquat pour deux raisons principales. Tout d'abord, les prestations, sévèrement réduites par les conservateurs, sont considérées comme insuffisantes, en particulier pour les salaires inférieurs à 9 000 £. Ensuite, le gouvernement souhaite voir augmenter globalement l'épargne en encourageant l'effort d'épargne individuel. Le *SERPS* ne répond pas à cette exigence puisque les cotisations sont fixées en fonction des salaires, sans qu'il soit possible d'adapter le montant de cotisation à l'effort d'épargne souhaité par chaque individu.

Le *SERPS* laisse place à deux structures nouvelles, l'une publique, le « *State Second Pension* », l'autre privée, les « *Stakeholder Pensions* », destinée à développer l'épargne. Enfin, pour les plus pauvres, le « *Income Support* » est transformé en un « *Minimum Income Guarantee* », d'un montant supérieur (75 £ par semaine) et les aides en nature sont étendues.

Parallèlement, une campagne doit être menée pour inciter les pauvres à faire valoir leur droit à ce revenu minimum. Mais les mesures d'encouragement à l'épargne concernent aussi les plus pauvres : l'épargne effectuée tout au long de la vie active sera comptabilisée et donnera accès à un droit à une retraite complémentaire qui viendra s'ajouter intégralement au « *Minimum Income Guarantee* ».

**La réforme de la retraite
complémentaire d'Etat : le
« State Second Pension »**

Le système de retraite complémentaire d'Etat, système de la « *State Second Pension* », sera un système évolutif. Initialement, il va servir des retraites complémentaires sur le modèle du *SERPS* mais avec des montants supérieurs pour les plus bas revenus : les salaires inférieurs ou égaux à 9 000 £ sont tous traités également et la prestation correspondante est doublée par rapport au montant versé par le *SERPS* actuel, pour ce revenu d'activité. La réévaluation des prestations par rapport au *SERPS* profite aussi aux salaires situés au delà de 9 000 £ et inférieurs à 18 500 £, mais d'une manière moins importante. Pour cette tranche de revenus, il est surtout conçu pour inciter ceux qui le peuvent à migrer progressivement vers le nouveau système privé, les « *Stakeholder Pensions* ». L'objectif du gouvernement est de transformer, d'ici cinq ans, le système complémentaire d'Etat en un système forfaitaire qui paierait le minimum prévu initialement, car il ne s'adresserait plus qu'aux plus bas revenus, c'est-à-dire ceux compris entre 3 300 et 9 000 £. Dans ce scénario, les autres catégories de revenu, ayant droit à des prestations supérieures, auront déjà souscrit à des régimes de retraite privés. Il est cependant envisagé de limiter le passage au système forfaitaire aux actifs encore jeunes (âgés de moins de 45 ans).

Nouveauté importante de la réforme, les périodes d'inactivité dues à des incapacités de travail (maladie, invalidité, éducation des enfants) seront créditées de droits à retraite comme si le travailleur avait gagné 9 000 £ par an. Toutefois, une autre réforme plus spécifique a été mise en place pour les invalides (*Support for Disabled People*).

ROYAUME-UNI

Les personnes dont les salaires sont compris entre 9 000 et 18 500 £ ont aussi accès au régime mais d'une manière différente. Elles peuvent cotiser à ce régime mais l'Etat leur propose une option plus avantageuse. Si elles décident d'adhérer à un régime de retraite privé, homologué selon le nouveau standard des retraites privées, l'Etat leur verse une contribution spécifique, appelée « rabais ». Ce principe, déjà en œuvre pour le *SERPS*, consiste pour l'Etat à abonder les cotisations des salariés versées aux régimes privés plutôt qu'au système public. L'Etat contribue ainsi à financer sélectivement la capitalisation pour la retraite dans les régimes privés.

Le gouvernement estime que compte tenu de cette incitation, la tranche de salaires 9 000-18 500 £ devrait avoir souscrit un régime privé d'ici cinq ans. A ce terme, les seuls adhérents restant au *SERPS* seraient des personnes à revenu inférieur, donc éligibles au forfait minimal du régime complémentaire d'Etat. Ce régime continuera cependant à contribuer aux cotisations de ceux qui auront souscrit une pension privée. Cette aide de l'Etat est estimée à 500 millions de livres par an.

Au total, le passage du *SERPS* au système de la « *State Second Pension* » profite largement aux bas salaires, en terme de prestations directes. Il profite un peu moins aux salaires moyens qui resteraient dans le système public mais leur attribue une subvention sur le système privé. Il est indifférent pour les salaires supérieurs à 18 500 £.

La réforme du système privé : les « stakeholder pension schemes »

Le système de retraite privée ne satisfait pas aujourd'hui aux exigences en matière de sécurité et de flexibilité. En parti-

Une structure de contrôle déjà en place : l'OPRA

LOPRA, *Occupational Pensions Regulatory Authority*, est une agence réglementaire, issue de la loi sur les retraites de 1995 (*Pensions Act*), opérationnelle depuis avril 1997. Elle emploie 180 personnes et est chargée du contrôle général du fonctionnement des régimes de retraite professionnels. Elle dispose d'un pouvoir d'investigation et peut imposer des pénalités allant jusqu'à l'interdiction d'un administrateur et la poursuite devant la juridiction pénale. LOPRA dispose d'un ensemble de canaux lui permettant d'obtenir l'information nécessaire sur le fonctionnement des régimes. Ses sources d'information émanent des experts comptables, des administrateurs des régimes eux-mêmes, des institutions financières gestionnaires des fonds, des avocats et autres conseillers. Elle peut ainsi détecter et sanctionner les manquements aux règles prévues par la législation (par exemple, paiement des cotisations ou publication des comptes audités).

Avec la réforme, le gouvernement souhaite étendre les pouvoirs de l'OPRA. En particulier, les manquements devront être traités au niveau civil plutôt que pénal afin de donner plus de flexibilité aux modes d'investigation de l'OPRA. Les exigences en matière d'information devront être satisfaites selon un format défini par cette autorité. LOPRA étendra son champ de contrôle aux nouveaux régimes dits « *stakeholder pension schemes* ».

culier, la flexibilité du travail entraîne aujourd'hui des périodes d'inactivité temporaire ou de chute du revenu, ainsi qu'une mobilité accrue des travailleurs d'une entreprise à l'autre. Le système actuel n'est pas adapté à ces changements sur le marché du travail. En effet, les retraites privées professionnelles ne permettent pas aisément de transférer des droits à retraite lors du passage du salarié d'une entreprise à l'autre. Les retraites individuelles privées ne permettent pas une variation des contributions adaptée aux variations de revenus, du fait de coûts fixes de gestion généralement élevés. Les bas et moyens revenus sont ainsi généralement dissuadés d'adhérer à ces fonds à cause de leurs frais importants et de la rigidité des échéanciers de cotisations.

L'objectif de la réforme du système privé est donc de permettre une épargne plus flexible et à moindre coût de gestion, en combinant les avantages en terme de sécurité des pensions professionnelles et les avantages en terme de flexibilité de certains fonds de pension individuels. La réforme consiste en un nouveau type de régime de retraite appelé « *stakeholder pension schemes* ».

Ces nouveaux régimes visent à offrir une couverture complémentaire à ceux qui n'ont pas de couverture professionnelle, soit environ la moitié des salariés. Ils seront ouverts à tous mais représentent un réel intérêt pour les revenus supérieurs à 9 000 £ annuelles. Pour les hauts revenus, supérieurs à 20 000 £ annuelles, qui ont généralement déjà un produit financier de retraite, l'intérêt de ces nouveaux régimes résidera surtout dans le faible niveau des

frais de gestion et la simplicité de la fiscalité. Ils devraient concerner prioritairement les personnes ayant un revenu compris entre 9 000 et 20 000 £ par an, sans couverture professionnelle. En particulier, les détenteurs de régime de retraite individuel devraient être progressivement incités à migrer vers ces nouveaux régimes, compte tenu des coûts commerciaux très élevés qu'ils subissent sur leur épargne individuelle. Au total, environ 5,3 millions de personnes sont ainsi ciblées par ce dispositif.

Le cadre général de ces nouveaux régimes se résume en deux traits principaux. Afin de réduire les coûts commerciaux et administratifs, l'accès à ces régimes se fait au niveau de l'entreprise et les régimes sont des structures collectives de façon à réduire le besoin de conseil financier individuel. Sur le plan administratif, chaque entreprise ne proposant pas déjà une retraite professionnelle devra élire un régime existant, parmi les régimes qui vont être proposés par la « *pension industry* » ou en créer un nouveau, organiser la collecte des fonds auprès de ses salariés, et le transfert de ces cotisations au régime.

Pour répondre au besoin de sécurité, les régimes seront soumis à la législation sur les *trusts*¹ et devront par ailleurs répondre à un ensemble de règles minimales, en termes de montant et de mode de facturation de frais. En particulier, une interruption de cotisation ou un transfert vers un autre régime ne pourra pas donner lieu à l'imputation de frais supplémentaires. En termes de contrôle, deux organismes veilleront sur ces régimes : l'agence de surveillance des régimes de retraite

1. Le *trust* est une structure juridique qui permet la gestion déléguée des fonds. Il est régi par une loi spécifique, la « *Trust Law* ».

ROYAUME-UNI

professionnels, l'OPRA (voir encadré ci-contre), et la *Financial Service Authority*, qui garantira la qualité des conseils financiers donnés en imposant des standards de compétence et de formation aux sociétés gestionnaires.

L'autre volet de la réforme du secteur privé porte sur les régimes professionnels. Ces régimes ont connu une certaine désaffection de la part des salariés, due à la concurrence des régimes individuels lancés par les libéraux. Près de 1.5 million de salariés refusent actuellement d'adhérer à un régime professionnel. La réforme prévoit d'encourager l'adhésion au régime professionnel lorsqu'il en existe un à disposition du salarié. Une procédure d'accréditation visant à certifier la qualité du régime est proposée par le gouvernement afin de convaincre les salariés. Outre la désaffection des salariés, les entreprises elles-mêmes ont transformé la structure et le degré de couverture des régimes proposés (voir encadré p.43) de façon à alléger leur propre contribution. La nouvelle réglementation vise à réduire la charge supportée par les entreprises, en particulier en termes administratifs. La procédure de « *contracting out* », qui correspond à des subventions de l'Etat aux régimes privés, devrait être simplifiée ainsi que les règles imposées aux administrateurs de fonds.

Les conséquences pour les bénéficiaires

Un ciblage qui traduit une conception hiérarchique des prestations retraite

La réforme réaffirme la structure hiérarchique des différents régimes de retraite. Ainsi, pour chaque tranche de revenu est prévu un type de régime de retraite. Les plus pauvres ont accès au revenu minimum, c'est-à-dire à l'aide sociale, les travailleurs à revenus modestes et précai-

res (3 300-9 000 £) accèdent à la retraite de base et au complément d'Etat. Les revenus moyens (9 000-18 500 £) accèdent à la retraite de base et au complément privé collectif. Les revenus supérieurs accèdent de surcroît aux produits financiers individuels, non obligatoires. Cette division verticale s'accompagne aussi 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 nature de la population ciblée par ces nouveaux régimes peut être définie plus précisément. 10,75 millions de personnes gagnent entre 9 000 et 20 000 £. Parmi elles, la moitié a déjà un régime professionnel. Sur les 5,3 millions de l'autre moitié, 2,5 millions ont souscrit un régime personnel mais 1 million d'adhérents n'y versent pas d'épargne propre et se contentent de la subvention versée par l'Etat. C'est donc cette autre moitié qui est globalement ciblée. Elle est constituée par des profils d'emplois appelés à se développer : salariés dans les petites et moyennes entreprises, à forte rotation du personnel, intérimaires, travailleurs indépendants, etc. Ainsi, concernant par exemple la taille de l'entreprise, 90 % des employeurs de plus de 100 salariés proposent déjà un régime professionnel.

La représentation des salariés

L'accès aux nouveaux régimes est localisé au niveau de l'entreprise. C'est à la direction d'organiser ou pas une consultation en vue de choisir l'organisme appelé à gérer le régime. Pour fixer ce choix, il peut avoir recours à un conseiller indépendant. Une fois le trust constitué, la représentation des salariés n'est pas obligatoire au regard de la loi (*Trust Law* et nouvelle législation). Il n'est en effet pas dans l'ob-

Le transfert des fonds de pension d'entreprise vers les "money purchase schemes"

La National Association of Pension Funds (NAPF) a réalisé une enquête afin de mieux cerner l'évolution des régimes de retraite proposés par les entreprises. Il ressort que 21 régimes sur 500 enquêtés (soit seulement 3%) ont été transformés pour devenir des "money purchase schemes", cest à dire des régimes à cotisations définies avec sortie en rente. Ces modifications sont généralement réalisées en n'offrant aux nouveaux embauchés que le nouveau système. Quant aux régimes nouvellement proposés, ils sont majoritairement du type cotisations définies. Ceux ci représentent en effet plus de la moitié des régimes offerts depuis 1990.

La différence de coût pour l'entreprise est importante : à long terme, le taux de contribution totale, employeur et employé confondus, est de 17% dans un régime de retraite classique (« *final salary scheme* » i.e. à prestations définies) contre seulement 9.3% dans un régime de type « *money purchase schemes* » i.e. à cotisations définies.

L'indépendance des administrateurs n'est pas la même pour les deux types de fonds. Le Pension Act de 1995 avait prévu qu'au moins un tiers des administrateurs devait être nommé par les membres du régime de façon à limiter le pouvoir de l'employeur mais cette recommandation n'est pas une exigence. Le sondage révèle que la majorité des entreprises a choisi de suivre la recommandation mais la proportion d'entreprises n'ayant pas opté pour ce type de contrôle est plus élevée dans le cas des régimes à cotisations définies. Cette situation peut être interprétée comme traduisant la volonté de ces entreprises de maîtriser complètement leurs coûts de retraite. Il convient toutefois de relativiser l'indépendance des administrateurs non directement liés à l'employeur. En effet, dans près de la moitié des régimes interviewés, l'employeur jouait un rôle dans le processus de rémunération de ces administrateurs indépendants.

jectif du gouvernement d'infléchir le développement de ces nouveaux régimes dans le sens d'une meilleure représentation des salariés. La nouvelle législation vise à créer un cadre général, centré sur la *Trust Law* et un ensemble de contraintes minimum, mais laisse aux différents acteurs, entreprises, financiers, salariés et syndicats, le soin de définir précisément la forme de ces nouveaux régimes.

Des initiatives ont d'ores et déjà été prises par les syndicats. Ainsi, l'*Amalgamated Engineering and Electrical Union* est le premier syndicat à avoir lancé un

projet de régime de retraite de type « *stakeholder* » en proposant à 230 000 de ses 730 000 membres non encore couverts par une retraite professionnelle, un fonds géré conjointement avec *Friends Provident*, une mutuelle. Sous réserve que la loi le permette, le régime proposerait la prise en compte de critères d'investissement de type « sociaux », plus conformes aux exigences des salariés.

Les propositions du gouvernement sont, sur ce point, encore floues. La loi pourrait reconnaître aux administrateurs la possibilité de faire référence à des précoc-

ROYAUME-UNI

cupations sociales et morales lors de la définition de leurs principes d'investissement. Mais cette possibilité est restreinte par l'obligation faite par la *Trust law* de donner priorité aux intérêts financiers des bénéficiaires du *trust*.

Les risques pour les bénéficiaires

Ces nouveaux régimes seront exclusivement à cotisations définies, fondés sur la contribution des travailleurs et investis sur les marchés financiers. C'est donc le travailleur, salarié ou indépendant, qui porte le risque de valorisation de son épargne et donc, *in fine*, de valeur de sa retraite. Le gouvernement ne souhaite pas promouvoir les régimes à prestations définies car ceux-ci exigent qu'une institution s'engage dans le financement de la retraite, ce qui est le cas des régimes professionnels.

Dans les nouveaux régimes, la contribution de l'employeur est facultative. Ces régimes sont donc proches, par le principe, des fonds d'épargne individuels mais leur structure collective et la réglementation renforcée qui leur est imposée améliore leur rendement et leur sécurité. De ce fait, ils sont appelés à remplacer progressivement les régimes individuels.

En conclusion, la réforme tente de donner un cadre légal minimum plus sécurisé aux systèmes privés de retraite. Le gouvernement prend acte de l'effritement progressif des systèmes tant publics que privés et définit un nouveau cadre en procédant à la fois à l'institution de structures nouvelles et à des modifications des régimes professionnels existants.

En terme de calendrier, la réforme distingue plusieurs étapes. L'augmentation du revenu minimum sera effective au 1^{er} avril 1999. Les premiers fonds de type « *stakeholder* » sont prévus pour avril

2000. Il est à noter que la réforme ne prévoit rien pour les retraités actuels.

Sources :

« A new contract for welfare : partnership in pensions » The Stationery Office Limited, décembre 1998.

Reynaud, Emmanuel (1997), « Le New Labour face aux retraites après 18 ans de néo-libéralisme », *Chronique Internationale de l'IRES*, 48, septembre.

Reynaud, Emmanuel (1994), « Enquête sur les plans de retraites individuels », *IRES Chronique Internationale*, 31, novembre.

IRS Employment Trends.

Labour Research Department, Bargaining Report.