

Royaume-Uni

Retraites : des débats sur les réformes en cours ou à venir

Jacques FREYSSINET

Après dix-sept années de gouvernements conservateurs, la victoire du parti travailliste aux élections de juillet 2024 est à l'origine de nouveaux débats sur la réforme d'un système de retraite qui est caractérisé par sa dualité. D'une part, un régime public général à taux de prestation unique ne suffit pas à protéger toute la population contre le risque de pauvreté malgré son coût budgétaire croissant. D'autre part, une prolifération de régimes partiels engendre inégalités catégorielles et incertitudes sur les niveaux de pension futurs.

After seventeen years of Conservative governments, the Labour victory in the July 2024 general election has given rise to new debates on the reform of a pensions system characterised by its duality. On the one hand, a flat-rate public pension scheme is insufficient to keep the entire population out of poverty, despite its rising fiscal cost. On the other hand, a proliferation of partial pension plans causes inequalities and uncertainty about levels of future pension provision.

Jacques Freyssinet est chercheur associé à l'Ires.

Depuis son origine, le système de retraite britannique est le lieu d'une double tension. La première porte sur les rapports entre le régime dit « public » et ceux dits « privés », tous deux de nature hétérogène. La seconde concerne, au sein du régime public, le choix entre un taux unique de pension ou une pension fonction des salaires passés. Les solutions adoptées ont fréquemment évolué dans le temps. Elles ont un impact direct non seulement sur le niveau des pensions et sur les taux de remplacement, mais aussi sur l'ampleur des inégalités au sein de la population des retraités.

Après dix-sept années de gouvernements conservateurs, la victoire du parti travailliste aux élections de juillet 2024 est à l'origine de nouveaux débats sur la réforme des systèmes de retraite.

Une histoire marquée de tensions

Un certain partage des responsabilités s'établit entre la fin du XIX^e siècle et la Seconde Guerre mondiale. Après celle-ci et l'adoption du système d'assurance sociale inspiré par le rapport Beveridge s'ouvre une période d'instabilité marquée par une succession de réformes (Fraser, 2009 ; Freyssi-net, 2025).

La création des systèmes de retraites

Avant l'intervention de l'État, des régimes de retraite « privés¹ » se développent

au XIX^e siècle sous deux formes (Hannah, 1986 ; Rhodes, 2023). D'une part, certaines grandes entreprises ou administrations créent des régimes spécifiques au profit de leur personnel. Ils peuvent représenter des politiques paternalistes à visée sociale et/ou des politiques d'attraction et de fidélisation de certaines catégories de main-d'œuvre. D'autre part, des sociétés mutuelles à but non lucratif, les *friendly societies*, sont créées sur la base d'affiliations religieuses, politiques ou syndicales. Parmi les fonctions qu'elles exercent peut figurer la fourniture de pensions de retraite sur la base de cotisations volontaires. Le recours aux cotisations implique qu'au sein de la classe ouvrière, seuls les ouvriers de métier ont les salaires suffisants pour cotiser et être bénéficiaires de pensions de retraite.

Les premiers projets de pensions de retraite publique apparus à la fin du XIX^e siècle se heurtent à un dilemme. S'ils sont contributifs, ils engendrent l'opposition des *friendly societies* qui repoussent une concurrence de l'État dans la perception de cotisations. S'ils sont non contributifs, leur coût budgétaire apparaît dissuasif. La victoire massive du parti libéral contre le parti conservateur aux élections de 1906 crée les conditions pour une vaste politique de réformes qui comprend la création des trois premiers piliers du futur Welfare State : l'assurance maladie, l'indemnisation du chômage et les pensions de retraite. Une loi de 1908 établit des pensions non contributives². Pour limiter les coûts, elles

1. Dans le vocabulaire britannique, les régimes dits « privés » (*private*) sont tous ceux qui, à la différence du régime général de l'État, ne couvrent qu'une population limitée, y compris les agents de l'État ou des collectivités locales. Pour éviter une confusion sur la signification du terme « privé », nous utiliserons le terme de « régimes partiels » pour les distinguer du régime général de l'État.

2. Il est intéressant de noter que William Beveridge, étroitement associé à la préparation des réformes en tant que conseiller du ministre, s'élève contre le choix d'un régime non contributif. Il craint que désormais les individus voient dans l'État « a source of free gifts » (une source de cadeaux gratuits). Il conservera cette position dans son célèbre rapport de 1942 (voir *infra*).

ne sont accordées qu'à partir de 70 ans, sous conditions de ressources et pour de faibles montants.

Malgré ces précautions, l'ampleur des demandes dépasse les prévisions et le gonflement rapide des coûts entraîne l'abandon partiel du principe non contributif lors de la réforme de 1925. Un second régime est créé pour les salariés âgés de 65 à 70 ans. Il est financé par des contributions égales des salariés et des employeurs avec, seulement en cas de besoin, une subvention complémentaire de l'État. Le niveau des pensions est fonction de celui des salaires antérieurs.

Dès lors coexistent quatre types de régimes : d'une part, les régimes d'État, qui sont contributifs entre 65 et 70 ans et non contributifs à partir de 70 ans ; d'autre part, les régimes partiels qui peuvent être soit des régimes d'employeurs (entreprises ou administrations), soit des régimes mutualistes (*friendly societies*).

Le rapport Beveridge et ses suites

À l'issue de la Seconde Guerre mondiale, un régime général de retraite naît comme composante d'une grande réforme qui voit la création d'un système global d'assurance sociale. Perçu par la population comme une avancée majeure, il dévoile bientôt des insuffisances et des contradictions qui sont à l'origine d'une succession de réformes³.

Un régime universel, contributif et égalitaire

Les propositions du rapport Beveridge pour l'ensemble du système d'assurance sociale contiennent des principes qui s'ap-

pliquent au nouveau régime général de retraite (Beveridge, 1942) :

- le régime est universel. Il couvre l'ensemble de la population, ce qui est conditionné par la mise en œuvre d'une politique macroéconomique de plein emploi ;
- le régime est contributif. Beveridge accorde une importance essentielle à l'exigence d'une contribution des bénéficiaires. Elle évite l'effet démoralisateur, selon le vocabulaire de Beveridge, qui naîtrait de la perception des pensions comme une manne gratuitement répandue par l'État. À l'opposé, la contribution crée la conscience de l'existence d'un droit. Elle éloigne la menace des contrôles intrusifs sur les ménages qui sont associés à l'assistance sous conditions de ressources ;
- le régime est égalitaire. Un taux de contribution unique (*flat rate*) ouvre un droit à pension égal pour tous qui doit assurer un revenu de subsistance. Beveridge, qui a toujours été un libéral, considère qu'au-delà de ce seuil la couverture contre le risque relève de la responsabilité individuelle. Il préserve ainsi la place des régimes partiels et évite leur hostilité.

Insuffisances, contradictions et remises en question

Une première contradiction, transitoire mais pour une longue durée, émerge entre le principe d'universalité et celui de contributivité. Si les contributions des actuels actifs fondent leur droit à une pension future, une fraction importante des actuels retraités et des proches futurs retraités n'aura pas contribué ou aura peu contribué et n'aura donc pas acquis de droits complets. Les leur accorder immédiatement aurait un coût considérable. Beveridge

3. Sur l'histoire des régimes de retraite publics de 1948 à 2010, voir Bozio *et al.* (2010).

propose l'adoption d'une période transitoire de vingt ans au cours de laquelle les niveaux de pension seraient progressivement relevés jusqu'à rattraper le taux plein. Le gouvernement travailliste juge cette solution impossible à faire accepter. Ces catégories bénéficieront donc d'une retraite à taux plein quelle que soit leur durée de contribution, écartant ainsi, partiellement mais durablement, le principe de contributivité.

Une deuxième contradiction apparaît entre le principe égalitaire d'un taux unique et la garantie d'un revenu de subsistance. Si un taux unique de cotisation est appliqué à tous, il doit être supportable par les plus bas salaires. Dès lors, il se révèle insuffisant pour financer un revenu de subsistance pour tous. Tandis que Beveridge était radicalement hostile à l'assistance sous conditions de ressources, celle-ci va jouer un rôle croissant pour compléter les pensions et permettre de dépasser le seuil de pauvreté.

Après l'échec de divers projets de réforme, un accord est trouvé en 1975 entre le gouvernement travailliste, les conservateurs, les syndicats et les compagnies d'assurance gestionnaires de fonds de pension (Oude Nijhuis, 2016). La pension de base uniforme est désormais indexée sur l'inflation. Il s'y ajoute un complément qui est fonction des niveaux de salaire antérieurs. Le problème est alors que la perspective d'une augmentation du taux de cotisation, au-delà du *flat rate*, engendre l'opposition des régimes partiels qui craignent une

concurrence sur la capacité contributive des salariés. Ils bénéficient de l'appui des syndicats qui ont fait du développement de ces régimes un objectif important des négociations collectives⁴. Un compromis est trouvé en ouvrant la possibilité d'*opting out* (sortie du régime général) aux bénéficiaires de régimes d'entreprise⁵. Un an après l'adoption de la réforme, 10 des 11,5 millions de membres de ces régimes d'entreprise ont exercé leur droit de sortie.

Ainsi est renforcée la coexistence de « *two nations in old age* » déjà diagnostiquée par Richard Titmuss : deux systèmes de pension fonctionnent de manière isolée selon des principes différents ; ils s'adressent à des groupes sociaux différents selon qu'ils ont accès ou non aux régimes d'entreprise et créent pendant la retraite des inégalités de niveau de vie plus grandes que pendant la vie active (Titmuss, 1958:74).

Alternances politiques, réformes graduelles et tendances convergentes

À partir de 1979, plusieurs réformes font suite à la succession de gouvernements conservateurs (1979-1997 et 2010-2024) ou travaillistes (1997-2010). Sans entrer dans le détail, il faut souligner que les projets de réforme radicale sont rejetés et que progressivement se dégagent entre les deux partis des orientations communes avec des pondérations différentes (Masala, Pearce, 2022 ; Pensions Commission, 2004).

4. Au cours de cette période, les syndicats de métier occupent une place prépondérante au sein du Trades Union Congress (TUC). Ils sont les principaux bénéficiaires des régimes négociés d'entreprise et de vigoureux défenseurs de leurs avantages relatifs.

5. Ces régimes bénéficient par ailleurs d'importants avantages fiscaux.

Elles conduisent à la situation actuelle :

- le régime public universel à taux unique et sans conditions de ressources est maintenu. Le taux de remplacement est fortement réduit dans la période Thatcher puis significativement augmenté pour répondre à l'importance de la pauvreté chez les retraités ;
- l'âge d'accès au taux plein dans ce régime universel est progressivement repoussé malgré l'opposition des syndicats ;
- selon différentes modalités, le développement des régimes partiels est favorisé d'abord par des avantages fiscaux, ensuite par des mécanismes qui favorisent leur généralisation ;
- la composante de la pension d'État fonction du salaire antérieur, qui avait existé selon différentes modalités depuis 1959, est supprimée en 2008 pour être remplacée par une inscription automatique à un régime d'employeur (voir *infra*).

Un système hétérogène et inégalitaire

La succession des réformes engendre un système complexe qui combine régimes en répartition et en capitalisation, avec ou sans conditions de ressources, obligatoires ou volontaires. Parmi les actuels retraités, nombreux sont ceux qui relèvent de régimes aujourd'hui supprimés ou fermés. L'analyse de la population des retraités serait donc encore plus complexe que l'état des régimes

actuellement en activité qui est présenté ci-après⁶.

Les régimes publics généraux

Il existe un régime général de base complété par une prestation sous conditions de ressources.

La pension d'État (State Pension)

C'est une prestation universelle entrée en application en 2016 (Pension Act 2014). Elle est sans conditions de ressources et à taux unique (*flat rate*). Pour l'année 2024-2025, son montant est de 12 005 livres par an (13 806 euros)⁷. Elle peut être demandée dès l'arrivée à l'âge légal de la retraite⁸. Le taux plein est obtenu à partir de 35 années de cotisations aux assurances sociales⁹ (National Insurance).

En 2024, on compte 13 millions d'allocataires, dont 4,4 millions au titre de ce régime et 8,6 millions transférés depuis un régime antérieur clos en 2016.

La cotisation globale à l'assurance sociale n'est pas ventilée selon les prestations auxquelles elle donne droit (maladie, retraite...). La pension est financée sur le budget de l'État. La notion d'excédent ou de déficit du régime n'a donc pas de signification.

Le crédit de pension (Pension Credit)

C'est une prestation différentielle sous conditions de ressources en remplacement

6. Pour une présentation d'ensemble : Broome, Mulheirn (2024) ; Cribb (2023) ; Cribb, Emerson, Johnson, Karjalainen (2023) ; Mirza-Davies, Mackley, Cunningham, Harker (2025)

7. Les taux sont fixés pour une année budgétaire qui va du 1^{er} avril au 31 mars suivant. Nous utilisons le taux de change de 1,15 euro pour une livre, valeur moyenne observée fin 2025-début 2026.

8. L'âge légal de départ en retraite est actuellement de 66 ans pour les femmes comme pour les hommes. Il est prévu qu'il passe à 67 ans entre 2026 et 2028, puis à 68 ans entre 2044 et 2046 (Mirza-Davies, 2024).

9. Des années non cotisées peuvent être validées en cas de chômage, pour garde de jeunes enfants, pour invalidité ou prise en charge de parents invalides.

ou en complément de la pension d'État. Elle peut être obtenue à partir de l'âge légal de la retraite. Le revenu minimum garanti est fonction de la situation du ménage de retraités. Il est l'objet d'une réduction en fonction de l'importance du patrimoine du ménage.

En 2024, 1,4 million de ménages reçoivent cette prestation pour laquelle le taux de recours est faible, de l'ordre de 60 %, probablement à cause d'un effet de stigmatisation.

Les dépenses de l'État pour les retraites (State Pension et Pension Credit), auxquelles s'ajoute une subvention pour les dépenses de chauffage en hiver, représentaient 1,7 % du produit national en 1948-1949 et 5,8 % en 2023-2024¹⁰.

Les régimes partiels

Il existe une multitude de régimes partiels¹¹. En 2023, les régimes d'employeur, donc à l'exclusion des régimes individuels, comptent 22,3 millions d'adhérents, soit 80 % des salariés, et prennent en charge 12,7 millions de retraités. Ils réunissent trois types de dispositifs.

Les agents de l'État

Cette catégorie regroupe différents régimes qui couvrent notamment les fonctionnaires de l'État (Civil Service), le service national de santé, les enseignants, la police, les forces armées, les pompiers... Ce sont des régimes en répartition (*Pay-as-you-go*). Ils sont financés par des cotisations des employeurs et des salariés, avec des taux

de cotisation respectifs différents selon les régimes, éventuellement des contributions de l'État. Depuis 2015, leur montant n'est plus lié comme auparavant au salaire final mais au salaire moyen de la carrière. La caractéristique commune des autres régimes d'employeur est d'être des régimes en capitalisation.

Les agents des collectivités locales

À l'initiative des collectivités locales, un grand nombre de régimes en capitalisation ont été créés, chacun définissant ses règles propres et disposant de ses propres réserves. Il existe 86 institutions de ce type. Certes, elles ont concentré leurs actifs dans huit *pools* d'actifs (*asset pools*), mais ces derniers gèrent en appliquant les règles propres de chaque régime. Le projet de loi prévoit des fusions, si nécessaire contraintes, et une fraction minimum des actifs affectés à des investissements locaux.

Les autres régimes professionnels (*occupational regimes*)

Ces régimes sont créés par l'employeur, souvent unilatéralement, parfois dans le cadre de la négociation collective d'entreprise. Ils peuvent être gérés directement par l'employeur, avec une éventuelle présence de salariés, dans le cadre d'un *trust*¹² ou confiés à une compagnie d'assurance (ou à d'autres institutions financières). L'évolution majeure des dernières décennies a été le recul massif des régimes à prestations définies (un niveau de pension est garanti) au profit de régimes à cotisations définies.

10. Les statistiques sont établies sur la base de l'année budgétaire.

11. Ces régimes sont désignés en anglais par les termes trompeurs de « *private regimes* ». Ils couvrent aussi les agents de l'État et des collectivités locales. En 2023, Rhodes estime qu'il existe 43 000 fournisseurs (*providers*) de régimes partiels de retraite (Rhodes, 2023:178).

12. Le *trust* est une entité de gestion des fonds chargée de les gérer dans l'intérêt des bénéficiaires. Il est juridiquement distinct de l'employeur mais le plus souvent piloté par ses représentants.

Dans ce dernier cas, les droits à pension sont fonction du rendement des placements du fonds de pension : le risque est donc transféré de l'employeur vers le salarié. Au moment du départ en retraite, les salariés perçoivent un capital qui est fonction de la valeur des actifs accumulés et qu'ils peuvent transformer en annuités, assurant ainsi une pension pour le reste de leur vie. En 2023, seulement 21 % des salariés des régimes à prestations définies appartiennent à des fonds ouverts à de nouvelles cotisations créatrices de droits ; 39 % sont dans des fonds qui sont fermés à de nouvelles cotisations de leurs membres et 41 % dans des fonds qui n'acceptent plus de nouveaux membres¹³.

Le poids des régimes à cotisations définies a brutalement augmenté à partir de 2012 par la mise en œuvre de l'inscription automatique (*automatic enrolment*). La pension d'État créée à la suite des propositions du rapport Beveridge (voir *supra*) était à un taux unique censé assurer un revenu de subsistance. Son insuffisance a amené, dès 1959, à y ajouter un complément fonction des salaires antérieurs. Il a pris plusieurs formes successives qui offraient toujours une possibilité de retrait (*opt out*) dès lors que le salarié était couvert par un régime partiel offrant des garanties au moins équivalentes. Une loi de 2008 supprime l'élément lié au salaire antérieur dans la pension d'État et crée en substitution une inscription automatique des salariés dans un régime d'employeur pour ceux d'entre eux non encore couverts par un tel régime (voir *infra*).

Les régimes individuels

Aux côtés des régimes rattachés à un employeur, toute personne peut souscrire une assurance retraite sur une base contractuelle. L'information disponible sur ces régimes est réduite. L'individu négocie avec l'assureur le niveau et le mode de gestion de ses cotisations. Quant aux prestations, le principe est le même que pour les régimes d'employeur à cotisations définies : un capital est perçu au moment du départ en retraite ; il est transformable en annuités de pension.

Les débats actuels autour des réformes : (1) Rationaliser les fonds de pension et mobiliser leurs réserves

Dès son entrée en fonction en juillet 2024, le gouvernement travailliste décide de procéder en deux étapes pour réformer le système des retraites. D'abord, il veut réorganiser la structure et les modes de gestion des fonds de pension pour mobiliser leurs réserves en faveur de la croissance économique. Ensuite, il s'attachera à atteindre des niveaux de pension « adéquats » et équitables (*fair*).

La priorité donnée, dans le temps, au premier objectif s'appuie sur un diagnostic global : le système des fonds de pension a été développé « sans prendre en considération son rôle nécessaire en tant que principale source de capital domestique, soutien du capitalisme britannique¹⁴ » (Department for Work & Pensions, 2025a). Le gouvernement lance une consultation dont il tire

13. Du fait de ce rétrécissement tendanciel, Rhodes estime en 2023 que 36 % des fonds à prestations définies ont moins de 100 membres (Rhodes, 2023:147).

14. « UK (...) pensions system (...) has not developed with an eye to its inevitable role, as our largest source of domestic capital, in underpinning British capitalism. »

les conclusions en mai 2025 (HM Treasury, 2025), puis il explicite les objectifs et l'agenda de la réforme (DWP, 2025a) dont le détail est présenté dans un projet de loi en cours de discussion (Mirza-Davies, Cunningham, Masala, 2025). Ce projet de loi est particulièrement touffu, reflétant la complexité du système des fonds de pension. Nous nous limitons à en présenter les innovations majeures.

Un regroupement des fonds de pension à cotisations définies

Les fonds de pension créés à l'initiative des employeurs ont proliféré ; les salariés cotisants sont répartis entre des milliers de fonds. Il en est de même pour ceux mis en place par les collectivités territoriales. Comme il s'agit de régimes en capitalisation, ils ont accumulé des réserves considérables pour assurer les retraites futures. Deux problèmes en résultent. D'une part, ces réserves sont fractionnées en autant de fonds, souvent d'importance réduite, qui appliquent des politiques de gestion différentes. Toute stratégie globale de choix d'investissement est impossible. D'autre part, ces fonds sont tenus par la loi de gérer leurs actifs dans le seul intérêt de leurs membres, c'est-à-dire des futurs retraités. Ceci les conduit, en premier lieu, à privilégier la sécurité, c'est-à-dire l'achat de titres de la dette publique. En second lieu, pour le reste des fonds disponibles, ils visent à maximiser le rendement, ce qui les a conduits à constituer des portefeuilles d'action largement internationalisés¹⁵. Souvent la gestion des fonds est confiée à des compagnies d'assurance ou pilotée par des gestionnaires de fonds spécialisés.

Début janvier 2025, Rachel Reeves, Chancellor of the Exchequer (ministre des Finances), affiche un double objectif.

Les fonds devraient être incités à utiliser leurs réserves pour financer les investissements d'infrastructure nécessaires à la transition énergétique ainsi que les entreprises britanniques à fort potentiel de croissance. À cette fin, il conviendrait de les regrouper dans des méga-fonds qui auraient la dimension et les compétences financières nécessaires pour mettre en œuvre de telles stratégies. Par exemple, les 86 fonds des collectivités locales seraient fusionnés dans un ou un petit nombre de méga-fonds. Le même mouvement devrait s'opérer pour les régimes d'entreprise. Le projet suscite l'hostilité des entreprises et des collectivités territoriales menacées de perdre la maîtrise sur des fonds qui sont les instruments de leur politique de retraite, en particulier dans le régime à prestations définies.

Si le projet de loi en cours de discussion maintient l'objectif de création de méga-fonds pour les retraites d'entreprise à cotisations définies (minimum 25 milliards de livres soit 29 milliards d'euros), ce n'est qu'à l'échéance de 2030 et à l'initiative des fonds existants. La loi ne prévoit de mesures contraignantes que si l'objectif n'est pas spontanément atteint. De même, il est prévu qu'une part minimum (mais minime) des réserves soit affectée à des « actifs de croissance au Royaume-Uni » (*UK growth assets*).

En ce qui concerne les multiples fonds de pension des collectivités locales, le projet de loi prévoit des fusions, si nécessaire contraintes, et requiert qu'une fraction

15. Aujourd'hui, 20 % des placements sont localisés au Royaume-Uni contre 50 % en 2012 (Department for Work & Pensions 2025a).

minimum des actifs soit affectée à des investissements locaux.

La distribution des excédents des fonds de pension à prestations définies

Ces fonds doivent détenir des réserves d'une valeur au moins égale à celle de leurs engagements futurs. Or, ils ont bénéficié d'une période de taux d'intérêt élevés qui leur ont permis d'accumuler des excédents. Le projet de loi assouplit les procédures qui permettent de redistribuer ces excédents aux employeurs. Il est supposé que seront ainsi favorisés les investissements des entreprises.

Value for money

Du fait de leur dimension réduite, la majorité des fonds n'ont pas la capacité technique de définir une stratégie d'investissement à long terme. Ils se contentent le plus souvent de minimiser les coûts dans le contexte d'une faible concurrence entre les gestionnaires de fonds. Le projet de loi définit des indicateurs de performance qui devront être publiés pour engendrer une réelle concurrence¹⁶.

Il est significatif que le gouvernement ait choisi de procéder par une première étape dont l'objet est de rationaliser la gestion des fonds de pension et de mobiliser leurs réserves pour favoriser les investissements dans les infrastructures et les secteurs en

croissance. L'objectif de proposer des pensions adéquates et équitables est renvoyé à une échéance plus lointaine.

Les débats autour des réformes : (2) Des niveaux de pensions « adéquats et équitables »

Annoncé en juillet 2024 pour être lancé avant la fin de l'année, le réexamen du niveau des pensions a été repoussé et ce n'est qu'en juillet 2025 que le gouvernement a défini le mandat (*terms of reference*) d'un groupe de trois experts indépendants chargés de remettre leur rapport final en 2027 (Department for Work & Pensions, 2025b). On peut supposer que le coût des réformes nécessaires pour garantir à long terme des niveaux de pension satisfaisants a conduit le gouvernement à repousser l'échéance.

Le contexte global

Depuis deux décennies, la position des retraités relativement aux actifs s'est notablement améliorée sous le double effet de l'augmentation des pensions d'État et de l'introduction de l'adhésion automatique aux retraites d'entreprise (voir *infra*). En pourcentage du salaire moyen à plein temps, la pension d'État qui avait diminué d'un maximum de 26 % en 1979 à un plateau de 16 % entre 2000 et 2010, a retrouvé un niveau de 27 % en 2023. Le taux de pauvreté monétaire relative¹⁷ des retraités, après prise en compte des coûts de logement, est de

16. Dans cette perspective, l'autorité de régulation financière, la Financial Conduct Authority, a annoncé la publication de nouveaux indicateurs de performance des fonds de pension. En premier lieu, ils ne tiendront plus seulement compte des performances passées mais aussi des prévisions de rendement sur les dix prochaines années. En second lieu, les fonds seront classés en quatre catégories : ceux de quatrième catégorie devront transférer leurs membres vers d'autres fonds ; ceux de troisième catégorie devront prendre des mesures pour améliorer leurs résultats dans un délai de trois ans : M. McDougall, M. Arnold, « FCA to implement four point "traffic light" to show pension fund performance », *Financial Times*, January 8, 2026.

17. Par convention, le seuil de pauvreté relative est fixé à 60 % du revenu médian des ménages, pondéré selon leur composition.

16 % en 2022-2023 alors qu'il était de 30 % en 1997-1998 ; il est devenu légèrement inférieur à celui de la population d'âge actif. Le revenu disponible moyen des ménages de retraités par unité de consommation a rattrapé celui des ménages d'âge actif alors qu'au cours des décennies 1960-1970-1980, il fluctuait autour de 70 % (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2023 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024).

Du fait du vieillissement de la population et malgré le recul programmé de l'âge du droit à la retraite, l'amélioration de la situation financière des retraités engendre potentiellement un fort accroissement de la charge qu'ils représentent pour la collectivité. Les dépenses des prestations d'État, non compris les régimes partiels pour ses propres salariés, représentaient 1,8 % du PIB en 1948-1949. Elles atteignent 5,8 % en 2023-2024 et, en projection, seraient de 7,6 % en 2050-2051 (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, 2023) ou 7,7 % au début des années 2070 (Office for Budget Responsibility, 2025).

Or, cet accroissement tendanciel du coût n'empêcherait pas une dégradation à long terme de la situation d'une fraction significative des futurs retraités (Department for Work & Pensions, 2025c ; OBR, 2025). Ainsi, 43 % d'entre eux n'atteindraient pas un taux de remplacement satisfaisant de leur revenu antérieur¹⁸. 73 % d'entre eux n'atteindraient pas un niveau de pouvoir d'achat « modéré » calculé sur la base d'un panier de biens de consommation nécessaires. Le gouvernement est placé devant des choix difficiles (Broome, Mulheim, 2024 ; Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien,

2023 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024). Les débats actuels concernent aussi bien les pensions d'État que les régimes partiels.

La pension d'État : l'enjeu du « triple lock¹⁹ »

Dès son arrivée au pouvoir en 2010, le gouvernement de coalition entre conservateurs et libéraux annonce la mise en place d'un mécanisme de *triple lock* destiné à combattre la pauvreté des retraités. Depuis 2011, la pension d'État est réévaluée chaque année selon le plus élevé de trois taux : le taux d'augmentation des prix à la consommation, le taux d'augmentation du salaire moyen et un taux minimum de 2,5 %. Ainsi, entre 2010 et 2023, alors que les prix ont crû de 42 % et les salaires de 40 %, la pension d'État a augmenté de 60 % en valeur nominale.

À ce jour, le mécanisme est l'objet, au moins à court-moyen terme, d'un consensus entre les partis qui s'explique peut-être par le poids croissant des retraités dans le corps électoral. Cependant, un débat s'est développé entre partisans et adversaires du dispositif (Hobson *et al.*, 2023).

Ses partisans (par exemple Portes, 2023) soulignent le rôle qu'a joué le dispositif dans l'amélioration de la situation relative des retraités alors qu'elle était devenue depuis la décennie 1980 particulièrement défavorable en comparaison internationale. L'existence d'une norme permanente de revalorisation évite des décisions annuelles infléchies par la conjoncture budgétaire ou politique. Ce soutien doit être maintenu dans l'avenir face à l'impact du passage de régimes à

18. Depuis les travaux de la Pensions Commission (2004), le taux objectif retenu est 67 % pour un revenu antérieur égal au salaire moyen.

19. Littéralement, le « triple verrouillage ».

prestations définies vers des régimes à cotisations définies sur le revenu des retraités.

Les critiques avancent des arguments différents (par exemple, Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, 2023 ; Cribb, Emmerson, Karjalainen, 2023). En premier lieu, certains jugent que le coût du dispositif est à long terme insoutenable pour le budget de l'État. En second lieu, le dispositif est jugé contraire à l'équité intergénérationnelle puisque l'augmentation du poids de la pension d'État dans le produit national ne peut s'opérer qu'aux dépens des jeunes générations de plus en plus frappées par la précarité et la pauvreté. En troisième lieu, ceux qui approuvent l'objectif d'amélioration de la situation financière des retraités jugent aberrante la méthode retenue pour y parvenir. Le rythme du rattrapage est imprévisible et il est d'autant plus rapide que la conjoncture économique est instable²⁰. Les experts de l'Institute for Fiscal Studies (Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2025), proposent une solution alternative inspirée de celle déjà adoptée pour le salaire minimum : le gouvernement fixe une cible en pourcentage du salaire médian et un sentier pour atteindre la cible à un horizon donné.

Les régimes partiels : inégalités et exclusions

L'inscription automatique

La montée en charge de ce dispositif est progressive à partir de 2012. Dans ses modalités actuelles, il apparaît qu'il a

engendré un double mouvement, d'une part d'accroissement du taux de couverture, encore incomplet²¹, des salariés par des régimes d'employeur, d'autre part d'amplification des inégalités. Les débats portent sur les modifications susceptibles d'élargir le taux de couverture et de réduire les inégalités (Cribb, Emmerson, Johnson, O'Brien, Sturrock, 2024 ; Cribb, Emmerson, Johnson, Karjalainen, O'Brien, 2025 ; Cribb, Karjalainen, O'Brien, 2024 ; Mirza-Davies, Cunningham 2026). Trois questions sont soulevées :

- les conditions d'éligibilité excluent trois catégories : les salariés de moins de 22 ans, ceux ayant une ancienneté dans l'emploi inférieure à trois mois et ceux dont le salaire annuel est inférieur à 10 000 livres (11 500 euros) ;
- le mode de calcul des cotisations pénalise les bas salaires. La cotisation n'est perçue que sur la tranche de salaire comprise entre 6 240 et 50 270 livres (7 200 et 57 800 euros). Ainsi, pour un salarié qui entre dans le dispositif en franchissant le seuil d'éligibilité de 10 000 livres, sa cotisation et celle de l'employeur ne portent que sur moins de 4 000 livres (10 000-6 240) ;
- le maintien de la possibilité d'*opting out* pour les salariés crée le risque d'une pression des employeurs sur ces derniers afin qu'ils en fassent usage. Dans ce cas, le salarié ne bénéficie plus de la contribution minimum obligatoire de l'employeur (actuellement 3 % du salaire sur une contribution totale minimum de 8 %).

Si le système d'inscription automatique dans un régime d'employeur couvre bien le

20. Par exemple, la brutale poussée d'inflation en 2023 suivie d'un rattrapage des salaires nominaux en 2024 a engendré de fortes revalorisations des pensions d'abord en fonction des prix pour l'année 2023 puis en fonction des salaires pour l'année 2024.

21. Le taux de couverture par un régime d'employeur dans le secteur privé est passé de 55 % en 2012 à 88 % en 2023 pour les seuls salariés éligibles. Pour l'ensemble des salariés, il est de 80 %.

noyau stable du salariat, il exclut dans une large mesure les précaires, les jeunes et les bas salaires²². Les propositions de réforme portent notamment sur la suppression du seuil des 22 ans et sur l'introduction d'une cotisation dès la première livre de salaire²³ ; la contribution de l'employeur devrait devenir universelle, même en cas d'*opting out* du salarié.

Les « petits pécules » (*small pots*)

Une autre conséquence de la prolifération des fonds de pension concerne la mobilité des salariés. Un changement d'emploi entraîne le plus souvent un changement de fonds de pension. De ce fait, les personnes mobiles accumulent des droits potentiels de faible valeur qui ne sont plus alimentés mais sont immobilisés jusqu'à l'atteinte de l'âge requis pour y avoir accès. En 2024, on compte 23 millions de *small pots* non alimentés et immobilisés, dont plus de la moitié ont une valeur inférieure à 1 000 livres (1 150 euros). Les personnes concernées sont notamment celles qui occupent des emplois précaires : les jeunes, les femmes, les bas salaires.

Les inconvénients sont multiples : coûts de gestion élevés, mauvaise information des intéressés sur leurs droits dispersés, difficulté à prendre des décisions sur les conditions d'une future retraite... Les propositions avancées (Cribb, Emmerson, O'Brien, Sturrock, 2025) portent sur la création de mécanismes de consolidation automatique des *small pots* non alimentés dans des fonds qui les regrouperaient.

22. Actuellement, 10 % des salariés sont exclus par les conditions d'âge et de salaire tandis que le taux d'*opting out* est de 10 % (O'Brien *et al.*, 2024).

23. Une loi de 2023 autorisait le gouvernement à ramener à 18 ans l'âge minimum et à supprimer le seuil de 6 240 livres, mais le gouvernement conservateur n'en a pas fait usage.

24. C'est-à-dire le seuil d'éligibilité à l'inscription automatique pour les salariés.

Les travailleurs indépendants : une marginalisation

La catégorie des travailleurs indépendants a considérablement augmenté du fait des politiques d'externalisation des entreprises et des avantages dont ils bénéficient quant aux prélèvements obligatoires (fiscalité et cotisations sociales). Ils ont droit à la pension d'État, mais il n'existe pour eux aucun mécanisme équivalant à l'inscription automatique des salariés à un régime d'employeur. La constitution d'un complément de retraite relève donc de leur seule responsabilité.

Si l'on se situe, pour la comparaison, au-delà d'un seuil de revenu annuel de 10 000 livres²⁴, le taux de participation des indépendants à des fonds de pension est en 2024 de 20 % alors qu'il est de 76 % pour les salariés. Il a diminué fortement puisqu'il était de 60 % en 1998. Ce taux est nettement plus faible pour les bas revenus. L'évolution s'explique donc principalement par l'explosion du nombre d'indépendants ou de pseudo-indépendants dans des emplois précaires. De plus, le niveau des cotisations a tendance à rester constant en valeur nominale, ce qui implique la lente réduction de leur valeur réelle (Cribb, Emmerson, O'Brien, Sturrock, 2024 ; Cribb, Karjalainen 2023 ; Karjalainen, 2023).

Les indépendants sont de plus en plus en marge du système de régimes partiels, surtout si leur revenu est faible et/ou volatile et surtout pour les moins de 35 ans. La question se pose de la création à leur intention d'un mécanisme analogue à celui de l'inscription automatique des salariés.

Conclusion

Au-delà de son extrême complexité, le système de retraite britannique est soumis à un lent mouvement de concentration autour de deux pôles.

D'une part, une retraite universelle (ou presque) est assurée par l'État. Son mode de revalorisation en a sensiblement amélioré le niveau avec un taux de remplacement relativement au salaire moyen qui est revenu à ce qu'il était avant la période d'austérité imposée par les gouvernements conservateurs. Cependant, à terme, le vieillissement de la population pose la question de la capacité du budget de l'État à y consacrer un pourcentage croissant du produit national.

D'autre part, le mécanisme de l'inscription automatique a fortement accru le taux de couverture des salariés par des fonds de pension d'employeurs. Mais, en parallèle,

l'extinction progressive des fonds de pension à prestations définies au bénéfice de fonds à cotisations définies fait reposer sur les salariés les risques financiers de la gestion des réserves tout en ne couvrant que le noyau stable du salariat.

Le volume croissant de ces réserves et leur dispersion dans une multitude de fonds ont conduit le gouvernement à exercer une forte pression pour leur regroupement et pour une affectation accrue de leurs placements dans des investissements domestiques soutenant la politique de croissance économique.

C'est à ce dernier aspect que le gouvernement travailliste en place depuis juillet 2024 a donné la priorité. La conception d'un système qui offre des pensions suffisantes et équitables est un second objectif sur lequel un travail de réflexion a seulement été engagé.

Sources :

- Beveridge W.H. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, London, His Majesty Stationery Office (trad. fr. : *Le rapport Beveridge*, Introduction de Jose Harris, Paris, Perrin, 2012).
- Bozio A., Crawford R., Tetlow G. (2010), « The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010 », *IFS Briefing Note*, BN 105, <https://doi:10.1920/bn.ifs.2010.00105>.
- Broome M., Mulheirn I. (2024), *Perfectly Adequate? Revisiting Pensions Adequacy 20 Years after the Pensions Commission*, Resolution Foundation, October, <https://bit.ly/4bRRQW2>.
- Cribb J. (2023), « Understanding retirement in the UK », *IFS Report*, R284, November, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0284>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H. (2023), « The future of the state pension », *The Pensions Review, IFS Report*, n° 291, December, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0291>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H., O'Brien L. (2023), « Challenges for the UK pension system: The case for a pensions review », *The Pensions Review, IFS Report*, n° 255, April, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0255>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., Karjalainen H., O'Brien L. (2025), « The pensions review: Final recommendations », *The Pensions Review, IFS Report*, July, <https://doi:10.1920/re.ifs.2025.0023>.
- Cribb J., Emmerson C., Johnson P., O'Brien L., Sturrock D. (2024), « Policies to improve employees' retirement resources », *IFS Report*, R332, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0332>.
- Cribb J., Emmerson C., Karjalainen H. (2023), « The triple lock: Uncertainty for pension incomes and the public finances », *IFS Report*, R272, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0272>.
- Cribb J., Emmerson C., O'Brien L., Sturrock D. (2024), « Private pensions for the self-employed: Challenges and options for reform », *The Pensions Review, IFS Report*, R330, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0330>.
- Cribb J., Emmerson C., O'Brien L., Sturrock D. (2025), « Small pension pots: Problems and potential policy responses », *The Pensions Review, IFS Report*, February, <https://doi:10.1920/re.ifs.2025.0006>.
- Cribb J., Karjalainen H. (2023), « Understanding pension saving among the self-employed », *IFS Report*, R248, March, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0248>.
- Cribb J., Karjalainen H., O'Brien L. (2024), « Pensions: Five key decisions for the next government », *IFS Report*, R328, June, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0328>.

- Department for Work & Pensions (2025a), « Workplace pensions: A roadmap », *Policy Paper*, August 12, <https://bit.ly/4aruEeW>.
- Department for Work & Pensions (2025b), « Pensions Commission: Terms of reference », July 21, <https://bit.ly/4rKfKr7>.
- Department for Work & Pensions (2025c), « Analysis of future pension incomes 2025 », July 21, <https://bit.ly/4tQ8z2L>.
- Fraser D. (2009), *The Evolution of the British Welfare State: A History of Social Policy since the Industrial Revolution*, 4th edition, London, MacMillan.
- Freyssinet J. (2025), « Le Welfare State au Royaume-Uni : Beveridge, es-tu là ? », *Document de travail de l'IRES*, 01-2025, juin, https://ires.fr/wp-content/uploads/2025/06/DdT-01_2025.pdf.
- Hannah L. (1986), *Inventing Retirement: The Development of Occupational Pensions in Britain*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HM Treasury (2025), *Pensions Investment Review. Final Report*, May, <https://bit.ly/4rKtzFU>.
- Hobson F., Harker R., Kirk-Wade E. (2023), « State pension triple lock », *Research Briefing*, 7812, House of Commons Library, November 6, <https://bit.ly/4ajPFIg>.
- Karjalainen H. (2023), « Trends in pension saving among the long-term self-employed », *IFS Report*, R249, March, <https://doi:10.1920/re.ifs.2023.0249>.
- Massala T., Pearce N. (2022), « Statecraft and incremental change: Explaining the success of pension reforms in the United Kingdom », *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 24, n° 4, p. 649-667, <https://doi:10.1177/13691481211044655>.
- Mirza-Davies J. (2024), « Minimum pension age », *Research Briefing*, n° 5847, House of Commons Library, July 10, <https://bit.ly/3Zz4mCr>.
- Mirza-Davies J., Cunningham S. (2026), « Pensions: Automatic enrolment - current issues », *Research Briefing*, 6417, House of Commons Library, January 19, <https://bit.ly/3ZyiDzm>.
- Mirza-Davies J., Cunningham S., Masala F. (2025), « Pension Schemes Bill 2024-25 », *Research Briefing*, CBP-10293, House of Commons Library, July 3, <https://bit.ly/4aCkcS6>.
- Mirza-Davies J., Mackley A., Cunningham S., Buchanan I., Harker R. (2025), « Pensions in the UK », *Research Briefing*, CBP 10139, April 7, <https://bit.ly/3M-Bxx4W>.

- O'Brien L., Sturrock D., Cribb J. (2024) « Adequacy of future retirement incomes: New evidence for private sector employees », *IFS Report*, R331, September, <https://doi:10.1920/re.ifs.2024.0331>.
- Office for Budget Responsibility (2025), « Fiscal risks and sustainability », CP 1343, July, <https://bit.ly/3Zz6YAf>.
- Oude Nijhuis D. (2016), « Labour divisions and the emergence of dual welfare systems », *Journal of European Social Policy*, vol. 26, n° 1, p. 66-79, <https://doi:10.1177/0958928715621713>.
- Pensions Commission (2004), *Pensions: Challenges and Choices*, The Stationery Office, <https://bit.ly/4tDCf30>.
- Portes J. (2023), « Unlocking the pensions debate: The origins and future of the 'triple lock' », *The Political Quarterly*, vol. 94, n° 4, p. 668-673, <https://doi:10.1111/1467-923X.13330>.
- Rhodes M. (2023), *The Story of UK Pensions*, 3d edition, Matthew Rhodes.
- Titmuss R.M. (1958), *Essays on « The Welfare State »*, London, Allen & Unwin.