



Royaume-Uni : la révolution des régimes de retraite se poursuit

Après la mesure Automatic Enrolment Workplace d'octobre 2012 obligeant les employeurs à mettre en place une assurance retraite pour tous leurs employés, puis le Public Service Pensions Act de 2013 qui a réformé les retraites des fonctionnaires, le Pensions Act 2014¹ promulgué le 14 mai dernier bouleverse le régime général. La possibilité de percevoir l'ensemble de sa pension sous la forme d'un capital est une des dispositions les plus emblématiques de cette nouvelle loi.

La réforme du régime général des retraites²

La loi du 14 mai 2014 prévoit la mise en place, à partir d'avril 2016, d'une **Single-Tier State Pension** (pension unique) qui garantira un revenu minimum hebdomadaire de 148,35 £ (environ 186 €) à toute personne ayant cotisé à la National Insurance (Sécurité sociale) pendant 35 années (contre 30 aujourd'hui). Les personnes qui auront insuffisamment cotisé pourront néanmoins atteindre ce minimum en consacrant 20 heures par semaine à un enfant de moins de 12 ans ou à un parent handicapé ou malade. Une nouveauté : les autoentrepreneurs seront eux aussi éligibles à ce dispositif.

Il est intéressant de noter que la Single-Tier State Pension ne varie pas en fonction du salaire : elle est conforme au concept beveridgien³ d'un minimum de base pour tout le monde. Elle remplacera l'actuelle Two-Tier State Pension qui comprend une pension d'État de base (110 £ par semaine) plus un complément non seulement très complexe à établir mais qui, en outre, pénalise ceux qui ont économisé pour leur retraite puisqu'il prend en compte le patrimoine. Le gouvernement estime que le nouveau dispositif, plus simple, apportera aux citoyens de la clarté quant au montant de retraite minimum qu'ils percevront de l'État, les protégera de la pauvreté et leur apportera une base solide à compléter par de l'épargne personnelle.

Pour encourager la capitalisation se développent les **Workplace Pensions**. Il s'agit de plans retraite mis en place et gérés par les employeurs, ou pour le compte des employeurs, en dehors du régime général. Depuis octobre 2012, la mesure dite Automatic Enrolment Workplace oblige ces derniers à assurer pour la retraite tous leurs employés de plus de 22 ans, au plus tard à partir de 2018, ce qui devrait amener près de 1,5 million de personnes supplémentaires à bénéficier de ce régime de retraite employeur. Les employés y cotiseront automatiquement sauf s'ils déclarent explicitement ne pas le vouloir. Il s'agit donc d'une assurance retraite privée mais, dans le contexte des réformes, le gouvernement a établi le NEST (National Employment Savings Trust)⁴, un organisme public indépendant qui a pour vocation de gérer ce type de retraites pour le compte des entreprises qui le souhaitent, à un coût réduit, et qui permet aux employés de changer d'emploi sans devoir changer de Workplace Pension. La loi de mai 2014 favorise, en effet, la portabilité d'un employeur à un autre des diverses

¹ <https://www.gov.uk/government/collections/pensions-bill>

² Le site <http://www.pensionsadvisoryservice.org.uk/> détaille très clairement l'ensemble des solutions de retraite.

³ Du nom de William Beveridge, 1879-1963, « inventeur » de la sécurité sociale dont le rapport éponyme de 1942 promettait à chaque citoyen d'être protégé contre les risques de l'existence. Ce document a posé les fondations de l'État providence (Welfare State).

⁴ <http://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/public/home/contents/homepage.html>

sommes cotisées d'un faible montant (*small pots*) afin de les regrouper et les optimiser⁵. Les employeurs peuvent proposer deux types de Workplace Pensions : soit une **Defined Benefit (DB) Pension** (pension au bénéfice défini) dont le montant mensuel est garanti à l'employé par son employeur ; les entreprises pouvant de moins en moins prendre en charge ce type de pension, compte tenu de l'allongement de la durée de vie et des faibles retours sur investissement des placements financiers, il semble voué à l'extinction ; l'alternative est un **Defined Contribution (DC) Plan**, c'est-à-dire un capital (« pot ») alimenté par l'employeur et l'employé et dont les revenus seront distribués au moment de la retraite en fonction des investissements réalisés⁶.

Le nouveau système, tel que prévu par le Pensions Act 2014, se mettra en place progressivement et comprendra donc un socle forfaitaire garanti pour tous par l'État, la Single-Tier State Pension, et un complément plus ou moins important, sous forme de capitalisation, au travers des Workplace Pensions. L'objectif du gouvernement est donc d'inciter les Britanniques à épargner, ce que 11,9 millions d'entre eux (soit 18,5 % de la population) font insuffisamment.

La réforme des retraites de fonctionnaires (Public Service Pensions)

En raison du vieillissement de la population, le coût des pensions de retraite publiques a augmenté de plus d'un tiers entre 1998 et 2008-2009, représentant aujourd'hui 32 milliards de livres sterling (40 Mds €)⁷. Pour améliorer la soutenabilité du système, le Public Service Pensions Act de 2013 a introduit les mesures suivantes⁸ :

- les retraites des fonctionnaires restent des Workplace pensions de type Defined Benefit (DB) ; à partir d'avril 2015, leur montant sera calculé, pour les fonctionnaires entrés dans la fonction publique après le 30 juillet 2007, à partir de la **moyenne des salaires de la carrière**⁹ et non plus, comme aujourd'hui, en se basant sur la dernière année de salaire ;
- **l'âge de retraite sera aligné sur celui du secteur privé** (60 ans pour ceux entrés avant le 30 juillet 2007 et 65 ans pour les autres, sauf pour les pompiers, les policiers, et les militaires qui restent à 60) ; l'âge pour percevoir une retraite pour les salariés du secteur privé est actuellement de 65 ans pour les hommes et 62 ans pour les femmes ; il sera de 65 ans pour tous en 2018 et de 66 ans en 2020 ; ensuite, l'âge minimum pour partir à la retraite à taux plein passera, pour tous les salariés, à 67 ans entre 2026 et 2028 ; l'âge légal du départ devra, néanmoins, être revu tous les six ans ; pour encourager les seniors à retarder leur date de prise de pension, le gouvernement accorde aujourd'hui une augmentation de 10,4% du montant de la retraite pour chaque année reportée ; cette bonification tombera à 5,8 % à partir d'avril 2016¹⁰ ; ceux qui prendront leur retraite plus tôt subiront un ajustement à la baisse ;
- une contribution maximale de l'employeur est prévue afin de protéger le contribuable ; il y aura également des mesures pour protéger les droits acquis pendant la période de transition ;
- de nouvelles règles de gouvernance du régime seront appliquées afin de garantir la transparence et la confiance¹¹ ;
- les retraites des employés des agences et autres organisations publiques seront réformées avant 2018.

Comme pour les retraités du régime général, une garantie de maintien du pouvoir d'achat des retraités de l'État a été instaurée en 2010. En janvier dernier, le Premier ministre a promis d'augmenter la retraite de base des fonctionnaires d'au moins 2,5 % par an jusqu'en 2020 si les conservateurs gagnent les prochaines élections.

Globalement, les conditions de retraite des fonctionnaires (cotisations/pensions) sont meilleures que celles des retraités du secteur privé¹². Il reste que ces diverses mesures, ajoutées au gel des salaires des fonctionnaires

⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/automatic-transfers-consolidating-pension-savings>

⁶ Pour une comparaison de l'efficacité des modèles DB Pensions et DC Pensions, lire la récente étude de l'OCDE *Comparing the Robustness of PAYG Pension Schemes* à :

⁷ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/comparing-the-robustness-of-payg-pension-schemes_5jz158w3ghmx-en

Les systèmes de retraite, sous leurs formes et avec les niveaux de cotisations actuels, ne sont pas soutenables pour l'État et ne pourront pas fournir des revenus décents aux futurs retraités. Voir l'analyse de la solidité financière des systèmes de retraite dans les pays de l'OCDE :

⁸ http://www.oecd-ilibrary.org/fr/economics/overcoming-vulnerabilities-of-pension-systems_5jz1591prxth-en

⁹ <http://www.civilservicepensionscheme.org.uk>

⁹ <http://www.civilservice.gov.uk/pensions/reform>

¹⁰ <http://www.moneywise.co.uk/pensions/managing-your-pension/public-sector-pension-changes-how-will-you-be-affected>

¹⁰ <http://www.theactuary.com/news/2014/07/webb-cuts-deferred-state-pension-increase-to-58/>

¹¹ <http://www.thepensionsregulator.gov.uk/press/pn13-34.aspx>

¹² <http://www.moneywise.co.uk/pensions/managing-your-pension/changes-to-the-civil-service-pension-scheme>

depuis 2010 et aux restrictions budgétaires dans l'Administration, ont provoqué, le 10 juillet notamment, des grèves et des manifestations importantes¹³.

La possibilité d'un capital pour tous au départ à la retraite

En mars dernier le chancelier de l'Échiquier, George Osborne, a proposé d'accorder aux retraités une plus grande liberté dans l'utilisation de l'argent de leur retraite. Actuellement, les trois quarts des titulaires de DC Plans sont quasiment contraints de choisir de percevoir une rente viagère annuelle fixe et souvent faible, car les montants proposés par les établissements financiers ont fortement baissé ces quinze dernières années¹⁴. L'avantage de ce système très rigide et peu rémunérateur de rentes annuelles est évidemment la mutualisation des risques et la garantie d'un revenu à vie.

La réforme facilite, pour les plus de 55 ans, le retrait de tout ou partie de leur capital épargné. Un quart du capital retiré demeure non imposable. Au-delà, le capital retiré sera soumis à l'impôt sur le revenu mais ne subira plus le taux forfaitaire et dissuasif de 55 %. Les épargnants pourront toujours opter pour une rente ou choisir de ne percevoir que les revenus du capital placé. Au moins 13 millions de salariés britanniques sont concernés par cette réforme.

La possibilité offerte ainsi aux retraités de faire ce qu'ils veulent de l'argent de leur retraite a été critiquée par la gauche au motif qu'une telle mesure pourrait amener certaines personnes, une fois leur capital dépensé, à dépendre de l'aide sociale de l'État. La coalition au pouvoir entend, quant à elle, miser sur le bon sens des citoyens¹⁵, d'autant que plus des trois quarts des personnes concernées sont intéressés par la possibilité de prendre leur argent sous forme de pécule.

Les fonds de pension collectifs publics et privés

Afin d'offrir plus de certitude et de rentabilité aux cotisants, le gouvernement britannique entend promouvoir des régimes nouveaux, dits **Defined Ambition**¹⁶. Il s'agit de créer des fonds de pension regroupant les sommes épargnées par de nombreux salariés, ce qui revient à mutualiser les capitaux versés – et donc les investissements – plutôt que les traiter comme des comptes individuels de retraite. Ce système existe déjà au Danemark, aux États-Unis, au Canada et aux Pays-Bas, où l'on s'interroge sur son efficacité¹⁷. La baisse des coûts de gestion induite par la mutualisation et la possibilité d'investir dans des actifs plus risqués augmenteraient au moins d'un tiers les revenus des épargnants. Mais il existe des risques de baisse de ces revenus complémentaires en cas de moindre rendement des placements collectifs.

Comme le montre une étude du think tank Institute for Public Policy Research, les attentes des citoyens vis-à-vis des retraites sont diverses et une certaine défiance vis-à-vis du gouvernement, qui peut changer les règles du jeu à tout moment, est perceptible. Les Britanniques sont néanmoins majoritairement favorables à l'introduction de ces fonds de pension privés¹⁸. L'opposition, le Labour Party, soutient également l'introduction de ces Collective Pensions telles que le ministre des Retraites¹⁹ les a proposées en janvier dernier²⁰. La réforme pourrait entrer en vigueur en avril 2015.

Quatre organismes assurent la gestion des retraites des fonctionnaires : le National Health Service (services de santé), le Civil Service Pension (administrations centrales), la Teachers' Pensions (enseignants) et le Local Government Pension Scheme (collectivités locales). Un rapport relatif à ce dernier²¹ a proposé la fusion en cinq organismes des 89 caisses locales, dont le coût de fonctionnement et la gestion des risques sont très variables²²,

¹³ <http://www.theguardian.com/society/video/2014/jul/10/public-sector-protest-draws-thousands-london-video>

¹⁴ <http://www.theguardian.com/society/2014/jul/10/strikes-public-sector-industrial-action-pay-pensions>

¹⁵ <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/pensions/10710606/Budget-2014-How-will-the-new-pensions-system-work.html>

¹⁶ <http://www.telegraph.co.uk/finance/personalfinance/pensions/10709942/Budget-2014-Savers-handed-freedom-on-pensions.html>

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/news/public-backing-means-full-steam-ahead-for-pension-reforms>

¹⁸ <http://www.channel4.com/news/pensions-holland-dutch-system-overhaul>

¹⁹ http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/dutch-pension-system-uk/?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed%3A+BritishPoliticsAndPolicyAtLse+%28British+politics+and+policy+at+LSE%29

²⁰ <http://www.ippr.org/publications/defining-ambitions-shaping-pension-reform-around-public-attitudes>

²¹ <http://www.publicfinance.co.uk/features/2014/05/rainy-day-man/>

²² <http://labourlist.org/2014/05/labour-brings-fresh-support-to-collective-savings/>

²³ <https://www.gov.uk/government/consultations/local-government-pension-scheme-opportunities-for-collaboration-cost-savings-and-efficiencies>

²⁴ <http://www.cipfa.org/policy-and-guidance/publications/a/accounting-for-local-government-pension-scheme-management-costs-book>

ainsi que la création de fonds de placement communs entre elles afin de réduire les frais de gestion qui se sont élevés à 790 millions de livres en 2012. Seule la deuxième proposition a été retenue par le gouvernement²³ car elle pourrait permettre d'économiser jusqu'à 660 millions de livres par an. Un début de coopération entre des fonds volontaires a d'ailleurs vu le jour dès cette année : elle permet des négociations groupées avec les établissements financiers, ce qui améliore la rentabilité des placements. Avec 178 milliards de livres d'actifs sous gestion et 4,7 millions de membres, les retraites des fonctionnaires locaux représentent un des plus importants fonds de pension européens²⁴.

Fabien Cardoni et Philippe Mazuel
avec l'aimable collaboration de M. **Stephen Wyber**,
Attaché aux affaires sociales de l'ambassade du Royaume-Uni à Paris

²³ http://www.publicfinance.co.uk/news/2014/05/government-backs-lgps-reforms-but-rules-out-mergers/?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_term=

²⁴ <http://www.adjacentgovernment.co.uk/lg-edition-002/transforming-the-lgps/>