



Direction de l'évaluation et de la révision Volume 4, n° 2, juin 2006

La réforme des retraites au Royaume-Uni : une source d'inspiration pour les autres pays?

En décembre 2002, le gouvernement britannique a mis en place la *Independent Pensions Commission* afin d'examiner le système privé de retraite ainsi que les mécanismes d'épargne à long terme du pays. Bien que cette commission ait statué qu'il n'y avait pas de crise immédiate des pensions au Royaume-Uni, elle détermina plusieurs défis à relever à long terme qui débordaient du seul cadre des régimes privés : vieillissement de la population britannique, augmentation de l'espérance de vie, retrait des employeurs des régimes complémentaires de retraite, manque d'épargne en vue de la retraite pour plusieurs citoyens, inégalités du système de retraite public (entre autres envers les femmes) et grande complexité du système.

La Commission publia ses recommandations en novembre 2005 en spécifiant que des mesures devraient être prises rapidement. À l'occasion du débat national tenu en 2005, plus de 10 000 personnes discutèrent des enjeux de la retraite avec les représentants du gouvernement. Comme suite à ces consultations et sur la base des recommandations de la Commission, le gouvernement a rendu public, en mai 2006, un livre blanc sur la réforme des pensions qui avance les principes suivants :

- un système qui promeut la responsabilité personnelle des individus;
- un système équitable pour tous;
- un système simple;
- un système abordable pour toutes les parties;
- un système flexible et viable à long terme.

Ce projet de réforme sera soumis au vote des parlementaires dans les prochains mois. Son adoption semble toutefois presque assurée, le consensus paraissant évident au sein des divers acteurs du domaine de la retraite.

Un régime d'épargne-retraite privée

Le livre blanc propose d'abord qu'un régime de retraite sous forme de comptes individuels transférables soit mis en place en 2012. Tous les employés ne bénéficiant pas d'un régime complémentaire de retraite suffisamment généreux de la part de leur employeur (en fonction de normes minimales fixées par le gouvernement) seront automatiquement couverts par le régime d'épargne-retraite privée. Les salariés verseront à ce régime un minimum de 4 % de leur salaire annuel se situant dans la fourchette de 5 000 £ à 33 000 £. Leurs employeurs seront tenus de verser un minimum de 3 % du salaire de chaque employé. Le gouvernement contribuera à ce régime au moyen d'allègements fiscaux, ce qui devrait représenter 1 % du salaire des participants. Les travailleurs indépendants et les citoyens sans emploi pourront, quant à eux, décider ou non de participer au régime. Pour réduire les contrecoups que subiront les employeurs, des règles transitoires sont prévues : la cotisation patronale sera de 1 % du salaire en 2012, de 2 % en 2013 et de 3 % par la suite. Une période de transition plus longue pourrait s'appliquer aux petites entreprises. Par la mise en place de ce régime, le gouvernement souhaite soutenir les individus dans leur planification de la retraite, tout en leur laissant la latitude nécessaire quant au niveau des cotisations et aux types de placements. L'État tentera néanmoins d'inciter les participants à cotiser au-delà du minimum. Il est estimé qu'entre 6 et 10 millions de personnes pourraient se prévaloir du nouveau régime.

Le gouvernement estime que ce nouveau régime d'épargne-retraite pourrait générer des revenus de retraite plus élevés que les outils individuels actuellement disponibles en raison des frais de gestion moins élevés que l'on peut espérer dans un régime national¹. En effet, les institutions privées qui offrent actuellement des comptes individuels imposent des frais de vente et de marketing, en plus de leur marge de profit, ce qui augmente

¹ La commission suggère que ces frais soient maintenus à environ 0,3 % par année.

considérablement les frais de gestion que les individus doivent supporter.

Modifications aux régimes publics

La rente de retraite de base garantie par l'État (*Basic State Pension*) sera augmentée, passant d'une indexation en fonction des prix à une indexation en fonction des salaires. Cette mesure, controversée à l'intérieur même du gouvernement en raison de son coût potentiellement élevé², entrera en vigueur en 2012 si les finances publiques le permettent, ou en 2015 au plus tard. Au même moment, la réforme prévoit une simplification de la pension supplémentaire (*State Second Pension*)³. En outre, dès 2010, le nombre d'années de cotisation pour avoir droit à la pleine rente de retraite de base de l'État passera de 44 ans pour les hommes et de 39 ans pour les femmes à 30 ans pour tous. À partir de cette même année, les individus s'occupant de leurs enfants ou d'une personne atteinte d'une incapacité importante⁴ pourront accumuler des droits dans le régime public sans avoir à cotiser. Cette mesure vise à rétablir l'équité entre ce groupe de citoyens, formé surtout de femmes, et les autres travailleurs de la société⁵. L'âge normal de la retraite du régime public augmentera graduellement en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie pour atteindre, autant pour les hommes que pour les femmes, 66 ans en 2024, 67 ans en 2034 et, finalement, 68 ans en 2044. Soulignons que l'âge de la retraite des femmes (actuellement de 60 ans) doit rattraper celui des hommes (65 ans) entre 2010 et 2020.

La communication d'information aux participants sera également revue dans le but d'encourager une bonne gestion individuelle de la retraite.

Le ministère des Finances britannique estime que le coût du système de retraite public, en tenant compte de la réforme, pourrait être de 5,2 % du PIB jusqu'en 2020 pour atteindre 6,7 % en 2050.

Simplification de l'environnement légal

² En 2050, la rente de retraite de base indexée en fonction des salaires pourrait valoir le double de celle qui est indexée en fonction des prix.

³ Passage graduel d'une rente liée aux gains à une rente à taux fixe.

⁴ La personne doit effectuer cette tâche pendant 20 heures ou plus par semaine pour y être admissible.

⁵ Actuellement, seulement 30 % des femmes ont droit à une pleine rente de base à la retraite comparativement à 85 % pour les hommes. Avec cette mesure, 70 % des femmes y auraient droit en 2010.

Le système de retraite britannique est l'un des plus complexes au monde. Plusieurs modifications réduiront la lourdeur de son administration et faciliteront sa compréhension par les participants. Un exemple est l'abolition de la possibilité de se soustraire de la couverture par le régime public (*State Second Pension*) en souscrivant à un régime privé à cotisation déterminée. L'ensemble de la réglementation du système de retraite sera revu dans le but d'alléger le fardeau administratif des entreprises et d'améliorer l'environnement légal en général.

Analyse de la réforme

Il existe un degré d'incertitude quant à la faisabilité de l'indexation de la rente de retraite de base de l'État en fonction des salaires plutôt que des prix. En effet, cette mesure pourrait s'avérer extrêmement coûteuse pour le gouvernement, et ce dernier a peut-être voulu se protéger en spécifiant qu'elle ne sera appliquée que si les finances publiques le permettent. Il est possible de penser que le gouvernement pourrait repousser l'implantation de cette mesure selon l'état des finances publiques en 2015.

Il existe également un grand nombre d'impondérables en ce qui concerne le système proposé de comptes individuels. La *Independent Pensions Commission* a proposé qu'un seul organisme public fournisse les comptes et qu'il délègue certaines tâches administratives, comme les investissements et le versement des rentes, à des institutions privées. Cette approche ne fait évidemment pas l'affaire des institutions privées qui voudraient se voir plus impliquées dans ce système. D'autres consultations auront lieu prochainement sur ce sujet. Bien qu'elle encourage grandement l'épargne en vue de la retraite, cette mesure entraînera une diminution du salaire net des individus et pourrait même limiter les futures augmentations de salaire des travailleurs en raison du coût additionnel imposé aux employeurs. En particulier, la cotisation patronale minimale de 3 % pourrait constituer un fardeau important pour les entreprises de plus petite taille. Des consultations auront lieu afin de trouver des solutions qui pourraient amoindrir les contrecoups sur ces entreprises. Les travailleurs autonomes et les individus sans emploi seront désavantagés par rapport aux salariés, car ils ne pourront profiter de la cotisation patronale.

Une conséquence possible de la réforme est la mesure incitative qu'auront les employeurs pour se

départir de leur régime de retraite à prestations déterminées. Le nombre de ces régimes étant déjà en forte décroissance, cette mesure ne viendrait qu'accentuer la tendance. Le coût moyen des régimes de retraite à prestations déterminées au Royaume-Uni était de 16,5 % des salaires en 2005. La tentation des employeurs sera donc forte de les terminer pour ne cotiser que les 3 % exigés en vertu de la réforme proposée.

En diminuant le nombre d'années de cotisation à 30 pour avoir droit à la pleine rente de retraite de base de l'État, les participants qui travailleront durant plus de 30 ans seront en droit de se questionner sur le versement de cotisations qui ne serviront pas à l'accroissement de la valeur de leur rente. Cette mesure prise individuellement n'incite pas à travailler plus longtemps, ce qui est une lacune dans le contexte actuel.

Par contre, lorsqu'on examine la réforme dans son ensemble, il s'en dégage un constat évident. Le gouvernement britannique veut indirectement obliger les citoyens à réaliser deux actions qu'ils ne veulent pas faire actuellement : épargner pour leur retraite ou travailler plus longtemps. Ainsi, un individu ayant suffisamment d'épargne privée pourra prendre sa retraite avant 68 ans, car il sera financièrement assez solide pour vivre sans salaire et sans toucher sa rente de base de l'État immédiatement. À l'opposé, un individu n'ayant pas suffisamment d'épargne privée ne pourra prendre sa retraite avant 68 ans.

Malgré quelques points faibles, il ne fait aucun doute que la réforme des pensions britannique augmentera les revenus à la retraite du travailleur moyen. Les femmes constateront une différence encore plus grande parce qu'elles ont davantage de périodes d'interruption de travail au cours de leur vie active. Certains points sont encore en suspens, mais cette réforme continuera de faire parler d'elle au cours des prochaines années. Il est également possible que des pays décident d'emboîter le pas en offrant eux aussi un système national optionnel d'épargne retraite.

Auteur : Guillaume Barrette
Direction de l'évaluation et de la révision