

retraite et Société



numéro 54

**La réforme des retraites de 2003 :
cinq ans après**

La réforme des retraites de 2003 : cinq ans après

Cinq ans après le vote de la loi portant réforme des retraites de 2003, quel bilan peut-on en tirer ? Comment les mesures mises en place ont-elles influé sur les comportements de départ en retraite ? Quelles conséquences cette réforme et la réforme de 1993 ont-elles eues sur l'évolution du niveau des pensions ? Le numéro 54 de *Retraite et Société* propose une analyse détaillée de certains effets de la réforme de 2003, qui s'appuie sur les éléments statistiques à présent disponibles ainsi que sur les travaux de recherche actuellement en cours sur la question.

Retrouvez-nous en ligne sur :

- cnav.fr
- ladocumentationfrancaise.fr
- cairn.info



Sommaire

Numéro coordonné par Isabelle Bridenne et Annie Jolivet

Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors ?

Annie Jolivet, Institut de recherches économiques et sociales

Surcote : les raisons d'un échec relatif

Christophe Albert, Nathanaël Grave, Jean-Baptiste Oliveau, Cnav

Les effets de la réforme du minimum contributif en 2003 : limités et éphémères

Catherine Bac, Isabelle Bridenne, Julie Couhin, Cnav

Les pensions de réversion du régime général : entre assurance retraite et assistance veuvage

Lucy apRoberts, Institutions et dynamiques historiques de l'Économie, Université Paris X-Nanterre

Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général

Isabelle Bridenne, Cécile Brossard, Cnav



ENTRETIEN AVEC...

Marie-Christine Chambe, directrice de la protection sociale,
Caisse centrale de la Mutualité agricole

**Principales incidences dans le régime agricole
de la réforme des retraites de 2003**

FAITS ET CHIFFRES...

**2004 à 2006, trois ans de retraite anticipée
au régime général**

Christophe Albert, Cnav

LE POINT SUR...

**La réforme de 2003 et les pensions du RSI:
effets à court terme**

Mélanie Glénat, Régime social des indépendants

**Choisir l'âge de sa retraite: un arbitrage lié aux contextes
économiques et professionnels**

Sabrina Aouici, Séverine Carillon, Corinne Mette, Cnav

La réforme des régimes spéciaux en 2008

Annie Jolivet, Institut de recherches économiques et sociales

REGARDS SUR LE DROIT

La mise à la retraite d'office

Sylvie Chaslot-Robinet, Cnav

NOTES DE LECTURE

Analyses critiques

Les retraites, libres opinions d'experts européens,
de Florence Legros (*Pierre Concialdi*)

Le Mythe du « trou de la Sécu »
de Julien Duval (*Christophe Albert*)

Les parutions



Isabelle BRIDENNE, Cnav ; Annie JOLIVET, Ires

Avant-propos

L'exposé de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 énonce quatre orientations principales :

- « assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance » ;
- « préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite » ;
- « permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix » ;
- « garantir le financement des retraites d'ici 2020 ».

Ces orientations, déclinées en objectifs plus précis, ont été traduites en mesures de nature différente et très diversifiées : des modifications de paramètres de calcul de la pension de base, la modification du minimum contributif, et l'introduction de mesures devant permettre une plus grande ouverture de choix de départ à la retraite (surcote, baisse de la décote, retraite anticipée pour longue carrière, mais aussi modifications des conditions de cumul entre emploi et retraite), etc. La réforme de 2003 a également changé certaines règles des pensions de réversion des régimes de base alignés et instauré une palette de mesures concernant plus spécifiquement l'emploi des seniors.

Il y a deux ans, *Retraite et Société* avait dressé un premier bilan de la mise en place et des effets de la réforme¹. Avec cinq ans de recul, il est désormais possible d'actualiser ce bilan avec les données statistiques à présent disponibles et les travaux en cours, en particulier au sein de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Un tel bilan est d'autant plus opportun que la loi de 2003 s'inscrit dans une temporalité de moyen terme avec des points de révision prévus en 2008, puis 2012 et 2016 afin, si nécessaire, d'ajuster les mesures et d'en introduire de nouvelles.

¹ Cf. *Retraite et Société*, n° 48, La réforme des retraites d'août 2003 : bilan et perspectives, juin 2006.

Trois points principaux doivent en effet être discutés lors du « rendez-vous de 2008 » : l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, le taux de revalorisation des pensions et l'objectif d'un minimum de pension. Par ailleurs, certaines dispositions de la loi de 2003 sont susceptibles d'être modifiées, voire supprimées. De plus, dans son quatrième rapport remis au Premier ministre en janvier 2007, le Conseil d'orientation des retraites² estimait que ce « rendez-vous » de 2008 serait l'occasion d'examiner plus largement trois grandes questions : l'équilibre financier des régimes de retraite et le pilotage du système, l'emploi en général et l'emploi des seniors en particulier, et l'égalité de traitement entre les cotisants.

Afin d'éclairer les discussions actuelles et de s'interroger sur la réalisation des orientations fixées en 2003, ce numéro de *Retraite et Société* présente différents articles analysant les effets des mesures mises en œuvre, principalement au régime général. Des analyses sont également présentées sur le Régime social des indépendants (rubrique *Le point sur...*) et sur le régime agricole (rubrique *Entretien...*).

Le principe de l'allongement de la durée d'assurance en rapport avec celui de l'espérance de vie pose la question de l'allongement effectif de la durée d'emploi, et plus particulièrement de l'emploi en fin de vie active.

À partir du constat d'une faible progression du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans, Annie Jolivet analyse les différentes mesures en faveur de l'emploi des seniors inscrites dans la loi de 2003 et leur impact. Le bilan global de ces mesures, pour l'instant peu encourageant, appelle à une réflexion sur les indicateurs retenus et sur la conception et l'application des différentes mesures.

La rubrique *Regards sur le droit* complète cet article par une analyse juridique de l'évolution de la mise à la retraite par l'employeur. Celle-ci est en effet restée pratiquée alors même que la loi de 2003 posait le principe d'une interdiction de mettre à la retraite d'office les salariés avant 65 ans. C'est finalement à la Loi de financement de la Sécurité sociale de 2008 qu'est revenue l'interdiction définitive.

L'ouverture des choix en matière de passage à la retraite vise dans la loi de 2003 aussi bien le report que l'anticipation du départ.

Christophe Albert, Jean-Baptiste Oliveau et Nathanaël Grave analysent l'incitation à reculer l'âge de départ en évaluant l'incidence de la surcote depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Les données disponibles

² Conseil d'orientation des retraites (2007), *Retraites : questions et orientations pour 2008*, La Documentation française, 240 p.



pour les années 2004 à 2007 conduisent à relativiser ses effets sur le prolongement de l'activité. Le recours limité au dispositif s'expliquerait par la faiblesse de trois facteurs : le taux d'emploi aux âges élevés, la volonté des employeurs de conserver leurs seniors, et l'information globale sur le mécanisme. Les résultats obtenus semblent cohérents avec la théorie couramment admise, fondée sur un arbitrage travail/loisirs pour le choix du départ à la retraite. Sur le champ spécifique du public de la surcote, l'étude incite cependant à une hausse sensible de la valeur du coefficient de préférence pour le loisir, comparativement à celle qui est habituellement adoptée. Cet exercice original permet d'éclairer la modélisation des départs en retraite à partir de données empiriques.

En contrepoint, Christophe Albert montre, dans la rubrique *Faits et Chiffres*, à quel point la retraite anticipée pour longue carrière, dispositif nouveau créé par la loi de 2003, a rencontré un vif succès.

Dans cette même rubrique, Sabrina Aouici, Séverine Carillon et Corinne Mette présentent les résultats d'une enquête qualitative réalisée par la Cnav en 2007 sur la perception des marges de choix du départ à la retraite. Les entretiens réalisés auprès des assurés montrent qu'un certain nombre de facteurs restreignent ces marges de choix.

Le souci d'équité et de justice sociale a notamment donné lieu, dans le cadre de la réforme de 2003, d'une part à une garantie de niveau minimum de pension pour les salariés les plus modestes et, d'autre part, à une réforme de la réversion.

Selon l'article 4 de la loi de 2003, « *la Nation se fixe pour objectif d'assurer en 2008 à un salarié ayant travaillé à temps complet et disposant de la durée d'assurance nécessaire pour bénéficier du taux plein un montant total de pension lors de la liquidation au moins égal à 85 % du salaire minimum de croissance net lorsqu'il a cotisé pendant cette durée sur la base du salaire minimum de croissance* ». Cet objectif s'est traduit par la réforme du minimum contributif, avec notamment l'introduction d'une majoration calculée sur les seuls trimestres cotisés, qui renforce le caractère contributif du minimum, et une revalorisation de 9,2 % à l'horizon 2008 en sus des revalorisations générales. Catherine Bac, Isabelle Bridenne et Julie Couhin analysent les effets théoriques de cette réforme, puis ses effets réels. Ceux-ci apparaissent limités : la revalorisation exceptionnelle de 6 % du minimum contributif effective en 2006 n'a augmenté la pension moyenne des bénéficiaires du dispositif que de 3 %.

La réforme de 2003 visait par ailleurs une « *amélioration de la situation des conjoints survivants* ». Revenant aux origines de la réversion et à sa logique, Lucy apRoberts s'interroge sur les évolutions récentes de ce dispositif. La réversion est par nature « contributive », le droit étant acquis

en fonction des cotisations du conjoint décédé, et définitive. Elle est implicitement fondée sur la dépendance financière entre conjoints. Or, la réforme récente a quelque peu brouillé la vision du dispositif en faisant de la pension de réversion plutôt une prestation de veuvage, dont le montant peut, dans certains cas, évoluer dans le temps.

Enfin, l'objectif d'assurer un « haut niveau de retraite » doit être apprécié au regard de l'évolution des pensions au cours du temps. La loi de 2003 a sur le niveau des pensions un impact bien moindre que la réforme de 1993. Même si les effets de cette première réforme ne sont pas totalement aboutis, ils peuvent désormais être analysés avec suffisamment de recul. À partir de données de la Cnav, Isabelle Bridenne et Cécile Brossard décomposent ainsi l'incidence de la réforme de 1993 en effets paramètres, augmentant au fil des générations, et en effets indexation, s'accroissant au cours du temps. Ces effets combinés se traduisent par une pension inférieure de 9 % en 2003 pour l'ensemble des retraités du régime général à ce qu'elle aurait été sans application de la réforme de 1993. En outre, les répercussions de cette réforme n'ont pas encore atteint leur pleine mesure et vont à partir de 2004 se combiner aux effets de la réforme de 2003.

Certaines orientations ne sont pas, pour le moment, complètement abouties, cinq ans après la mise en œuvre de la réforme.

Les effets en termes d'incitation à prolonger l'activité et d'accroissement des choix possibles des assurés lors du passage à la retraite ne sont pas à la hauteur de ce qui était attendu. Une certaine confusion a pu s'installer dans l'esprit des assurés avec, d'un côté, les mesures visant au recul de l'âge de départ à la retraite et, de l'autre, les possibilités de départ précoce et le maintien d'un écart entre âge moyen de sortie de l'emploi et âge moyen de liquidation. C'est dans ce contexte que l'allongement de la durée de cotisation, prévu en 2003 et devant s'appliquer à partir de 2009, revient dans le débat du rendez-vous 2008. L'emploi des seniors représente un enjeu primordial non seulement pour obtenir effectivement une amélioration du taux d'emploi à une tranche d'âge, mais également un recul de l'âge de départ à la retraite, permettant aux personnes d'acquérir des droits à la retraite jusqu'à l'âge autorisant une retraite à taux plein. Si des mesures feront l'objet d'un ajustement en 2008, il est clair que l'essentiel de l'effort doit porter sur la formation, l'adaptation des conditions d'emploi des seniors et l'apport de diverses formes d'appui-conseil aux branches et aux entreprises.

La question du niveau des pensions des retraités est également essentielle, et elle pourrait devenir cruciale lors des prochains rendez-vous, lorsque les effets combinés des réformes de 1993 et 2003 joueront à plein.



Résumés

Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors ?

par A. Jolivet

La loi sur la réforme des retraites d'août 2003 comporte un ensemble de mesures dont le but est de maintenir les seniors en emploi : ces mesures visent à modifier les comportements des assurés (cumul emploi retraite, retraite progressive, surcote, décote, achat de trimestres, retraite anticipée), mais aussi des employeurs (obligations de négocier, notamment en matière d'emploi et de pénibilité, ainsi que tarissement ou renchérissement des possibilités de préretraite). Avec maintenant plus de quatre ans de recul, quel impact la loi de 2003 a-t-elle eu sur l'emploi des seniors ? L'article fait d'abord le point sur les mesures mises en place, leurs éventuels ajustements et leur degré d'utilisation. Il analyse ensuite l'état de la négociation collective sur les thèmes fixés par la loi de 2003 (emploi, formation et pénibilité). Enfin, la faible progression réelle du taux d'emploi des 55-64 ans amène à s'interroger sur les modalités d'évaluation des effets sur l'emploi des seniors et sur le degré de cohérence, de maturité et de pertinence des diverses mesures.

Surcote: les raisons d'un échec relatif

par C. Albert, N. Grave, J.-B. Oliveau

La surcote est un bonus sur le montant de pension créé à l'occasion de la réforme 2003. Elle a fait l'objet de débats, tant au niveau comptable qu'au niveau de son adéquation à l'objectif annoncé de participation au maintien en emploi au-delà de 60 ans. Ce sujet reste d'actualité en raison de ce qui apparaît entre 2004 et 2006 comme un échec relatif du dispositif de surcote par rapport aux espérances initiales. La surcote ne serait-elle qu'un effet d'aubaine ?

La première partie de l'article permet de mieux cerner le type de public concerné par la surcote, sur la période courant de 2004 à mi-2007. Il est principalement constitué d'hommes, majoritairement polypensionnés, bénéficiant pour 60% d'entre eux d'au moins un an de surcote. Ce qui les différencie avant tout des autres assurés est leur propension à être en emploi avant la liquidation, avec un salaire supérieur à la moyenne, et avec un statut de cadre relativement fréquent. Du point de vue des assurés, le faible recours au dispositif semble s'expliquer par la faiblesse cumulée de trois facteurs: le taux d'emploi des seniors, la volonté des employeurs de conserver leurs seniors, et l'information globale sur le mécanisme. Dans une seconde partie, nous testons l'application d'une modélisation de type Stock & Wise utilisée pour déterminer l'âge de passage à la retraite en projection dans certains modèles de microsimulation. Cet exercice a été effectué sur une sous-population spécifique des assurés en position de surcote entre 2004 à 2006 et dont nous connaissons la date récente de retraite.

Avec l'objectif d'approcher le comportement des assurés ayant eu une surcote, il faudrait a priori revoir certains paramètres de la modélisation, en particulier modifier à la hausse la valeur de la préférence pour le loisir habituellement adoptée. Cependant, la détermination optimale de la date de liquidation est très sensible à des variations de valeur des paramètres et au filtre de population choisi. Plus généralement, cette méthodologie restera relativement fragile tant que les assurés ne bénéficieront pas d'une grande liberté de choix réel au moment de la liquidation, notamment en raison de l'attitude des entreprises vis-à-vis des travailleurs âgés, mais aussi de facteurs non financiers entrant en compte dans la décision de départ en retraite.



Les effets de la réforme du minimum contributif en 2003 : limités et éphémères

par C. Bac, I. Bridenne, J. Couhin

Le minimum contributif garantit une pension minimale aux assurés du régime général. Ce dispositif a été modifié par la réforme de 2003 avec l'introduction d'une majoration. Celle-ci augmente le niveau du minimum contributif en fonction des périodes cotisées par l'assuré. L'objet de cet article est d'évaluer l'effet de la réforme de 2003 sur le niveau des pensions versées par le régime général aux retraités ayant pris leur retraite entre 2004 et 2006. Après une décomposition de l'effet théorique de cette modification, l'incidence est analysée à partir de données réelles portant sur le flux des nouveaux retraités du régime général. Il apparaît que les répercussions de la réforme du minimum contributif sont complexes et variables selon les générations et les années de passage à la retraite. Cette complexité est en partie due au fait que cette réforme se combine à l'augmentation du coefficient de proratisation utilisé dans le calcul du droit propre, qui absorbe en partie les hausses du minimum contributif.

Les pensions de réversion du régime général : entre assurance retraite et assistance veuvage

par L. apRoberts

L'institution de la pension de réversion trouve ses origines dans une conception du mariage où le mari est censé pourvoir aux ressources du ménage. La réversion est un droit dérivé qui permet au mari d'acquiescer par ses cotisations un droit à pension pour son épouse s'il décède avant elle. Il est malaisé d'intégrer dans un régime de protection sociale fondé sur l'activité professionnelle des critères pour asseoir un droit sur le mariage. Faut-il exiger une certaine durée de mariage pour accorder la réversion ? Quid des droits de l'épouse divorcée ? La réversion doit-elle cesser si le bénéficiaire se remarie ? Comment tenir compte des revenus issus de l'activité professionnelle de l'épouse, de ses salaires, de ses pensions propres ? Doit-on tenir compte de son patrimoine ? À partir de quel âge la veuve pourra-t-elle commencer à percevoir la réversion ? Quid des droits de la veuve plus jeune qui élève un enfant ? Les systèmes de retraite ont retenu des solutions différentes, qui ont changé au cours de leur histoire. Les règles définissant le droit à la réversion traduisent dans la dimension juridique une certaine conception du mariage et du statut des femmes, conception qui varie selon l'époque et le pays. Cet article analyse l'évolution des règles concernant la réversion dans le régime général français, depuis son instauration jusqu'aux changements opérés par la réforme des retraites de 2003.



Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général

par I. Bridenne, C. Brossard

La réforme de 1993 a modifié de façon importante les paramètres de calcul des pensions de base du régime général et des régimes alignés ainsi que les règles de revalorisation. Appliquée à partir de 1994, avec une montée en charge s'étalant jusqu'en 2008, cette réforme a une incidence sur le niveau des pensions servies aux retraités depuis 1994. L'objet de cet article est d'évaluer, à partir des données administratives de la Cnav, les effets de cette réforme sur les pensions versées par le régime général. Pour les assurés qui ont pris leur retraite entre 1994 et 2003, la réforme de 1993 se traduit par une pension réduite d'environ 9% par rapport à une pension calculée sans prise en compte de la réforme. Cet écart s'accroît avec les générations au fur et à mesure de la montée en charge de la réforme. À ces effets « paramètres » s'ajoute un effet « revalorisation » de pension, qui augmente avec les années de versement. L'indexation des pensions sur l'inflation a été officialisée par la réforme de 1993. Celle-ci engendre une érosion de la pension par rapport à une revalorisation en fonction du salaire moyen. L'érosion totale cumulée sur la période 1994 à 2003 induit ainsi une perte de pension de 8%. Les répercussions de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général, parce que se cumulent les effets « paramètres » et « indexation », sont donc importantes. Les retraités perçoivent des pensions moindres qui, de plus, évoluent moins au cours du temps. Financièrement, la réforme a permis au régime général d'économiser environ 10% des masses de prestations attribuées au titre des droits propres en 2003.

Numéros déjà parus :

- n° 34 - octobre 2001 : Images de la vieillesse..... 16 €
- n° 35 - janvier 2002 : Conflits de générations ?..... 16 €
- n° 36 - juin 2002 : Gestion des âges et fin d'activité..... 16 €
- n° 37 - octobre 2002 : Gestion des âges et fin d'activité (suite)..... 16 €
- n° 38 - janvier 2003 : L'Europe du grand âge..... 16 €
- n° 39 - juin 2003 : Nouvelles données sur le grand âge... 16 €
- n° 40 - octobre 2003 : Les retraites au futur... 16 €
- n° 41 - janvier 2004 : À l'Est quoi de nouveau ?... 16 €
- n° 42 - juin 2004 : Travailler après la retraite en Amérique du Nord.....16,50 €
- n° 43 - octobre 2004 : Les femmes et la retraite..... 16,50 €
- n° 44 - janvier 2005 : Le vieillissement des immigrés..... 16,50 €
- n° 45 - juin 2005 : Les nouvelles données démographiques 19 €
- n° 46 - octobre 2005 : Le soutien aux personnes âgées en Europe..... 19 €
- n° 47 - janvier 2006 : Aspects économiques du vieillissement..... 19 €
- n° 48 - juin 2006 : Réforme des retraites : bilan et perspectives..... 19 €
- n° 49 - octobre 2006 : Santé et inaptitude en fin de carrière 19 €
- n° 50 - janvier 2007 : Les retraites en Europe 19 €
- n° 51 - juin 2007 : La discrimination fondée sur l'âge dans l'emploi19 €
- n° 52 - octobre 2007 : Le vieillissement au grand âge19 €
- n° 53 - janvier 2008 : Face à la dépendance: familles et professionnels.....19 €
- n° 54 - juin 2008 : La réforme des retraites de 2003 : cinq ans après19 €

À paraître (titres provisoires) :

- n° 55 - octobre 2008 : Vieillesse et migration/mobilité
- n° 56 - janvier 2009 : Revenus et patrimoine

