

Chapitre XI

Les pensions de réversion :

un rôle toujours majeur,

une modernisation souhaitable

PRÉSENTATION

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ce dernier a pour objectif que « les assurés bénéficient d'un traitement équitable (...), quels que soient leur sexe, leurs activités et parcours professionnels passés (...) les régimes dont ils relèvent et la génération à laquelle ils appartiennent. La Nation assigne également au système de retraite par répartition un objectif de solidarité entre les générations et au sein de chaque génération, notamment par l'égalité entre les hommes et les femmes et par la garantie d'un niveau de vie satisfaisant pour tous les retraités. La pérennité financière du système de retraite par répartition est assurée par des contributions réparties équitablement entre les générations et au sein de chaque génération entre les différents niveaux de revenus (...) ».

Dans le contexte des adaptations à conduire en continu de notre système de retraites pour pleinement répondre à ces objectifs, la Cour a cherché à apprécier, dans le prolongement de sa précédente enquête sur ce sujet en 2000⁴⁴², la contribution qu'apportent à leur réalisation les dispositifs de réversion. La totalité des régimes de retraite, de base ou complémentaire, prévoient en effet qu'au décès d'un(e) assuré(e), son conjoint ou ses ex-conjoints ont droit, sous certaines conditions, à bénéficier sous la forme d'une pension de réversion d'une partie de la retraite dont bénéficiait ou aurait pu bénéficier le (la) défunt(e).

Les pensions de réversion occupent de fait une place importante dans notre système de retraites. Elles bénéficient à 4,4 millions de personnes, soit près du quart du nombre total des retraités, dont environ 90 % sont des femmes. Le poids financier de l'ensemble des prestations légales de droits dérivés⁴⁴³ atteignait près de 34 Md€ en 2014, soit 11,3 % des prestations des régimes d'assurance vieillesse et 1,6 % du PIB.

La Cour fait d'abord le constat de leur rôle toujours majeur au regard de la situation comparée des hommes et des femmes en matière de retraite, malgré une tendance à l'inflexion de leur poids relatif (I). Elle analyse ensuite la considérable hétérogénéité des règles de réversion selon les régimes de retraite, qui reste à l'origine de nombreuses disparités de

442. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2000*, chapitre XIII : les avantages familiaux et conjugaux dans les systèmes de retraite, p. 513-521. septembre 2000, la Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

443. Outre les pensions de réversion et leurs majorations, qui en constituent l'essentiel, elles comprennent aussi des secours viagers et des allocations d'orphelins.

situation (II). Dans le contexte notamment d'une évolution rapide des modèles conjugaux et des transformations de l'emploi féminin, se pose la question de leur modernisation et de leur harmonisation progressive. À ce titre, sont présentées plusieurs pistes de réflexion envisageables, dont l'approfondissement pourrait permettre le cas échéant de construire un scénario de référence en vue d'une convergence à terme des dispositifs de réversion (III).

I - Une place toujours importante dans le système de retraites

Les pensions de réversion représentent une source de revenus souvent essentielle pour leurs bénéficiaires et une part substantielle de l'effort social de la Nation en matière de retraites⁴⁴⁴.

A - Des prestations déterminantes pour les femmes retraitées

1 - Une progression continue, quoique ralentie, du nombre de bénéficiaires

Près de 4,4 millions de personnes disposaient d'un avantage de droit dérivé au titre d'un régime obligatoire de base ou complémentaire en 2012. Ces effectifs ont connu un accroissement important, en ligne avec la montée en charge des régimes de retraite, souvent mis en place après-guerre de sorte qu'ils n'ont atteint leur maturité qu'à partir de la fin du XX^{ème} siècle, avec le départ à la retraite de générations ayant commencé à cotiser quarante ans plus tôt. Cependant, les effectifs de bénéficiaires d'une pension de réversion augmentent aujourd'hui un peu moins rapidement que le nombre total de retraités.

Le droit à la réversion, initialement réservé aux veuves des agents de la fonction publique⁴⁴⁵, ou indirectement au régime général (de par une condition de non-cumul avec des droits propres ou une activité

444. Par ailleurs, il existe d'autres dispositifs ayant pour objet d'aider les veuf(ve)s à faire face aux conséquences financières de la disparition de leur conjoint, comme l'allocation veuvage, aide sous condition de ressources attribuée pour deux ans au maximum aux veuf(ve)s de moins de 55 ans n'ayant pas droit à la réversion, ou les capitaux-décès versés par l'assurance-maladie.

445. Sauf invalidité de l'époux survivant.

professionnelle rémunérée), a été progressivement étendu aux veufs et uniformisé entre les deux sexes entre 1973 et 2004.

Nonobstant ces évolutions, les femmes représentent encore 89 % des titulaires de pensions de réversion (soit 3,9 millions de personnes). Cette proportion s'explique par une longévité supérieure à celle de leurs conjoints⁴⁴⁶ et par un âge moyen inférieur de deux années à ces derniers. En outre, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à n'avoir acquis aucun droit propre susceptible de donner lieu à réversion au bénéfice de leur conjoint.

En 2012, l'âge moyen des titulaires d'une pension de réversion du régime général atteignait 77,7 ans (contre 73,3 ans pour l'ensemble de retraités de ce régime), l'âge moyen d'attribution se situant à 71,8 ans (71,5 pour les femmes, 73,9 pour les hommes). Il n'existe pas de données statistiques globales sur la durée du veuvage mais, à l'ARRCO, elle s'établissait en moyenne à 16 ans (plus de 8,5 ans pour les hommes et de 17 ans pour les femmes).

2 - Une contribution significative, mais qui s'atténue avec les générations, à la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes

En 2012, les pensions de réversion procuraient en moyenne un supplément de retraite de 645 € par mois aux retraité(e)s qui bénéficiaient par ailleurs d'une retraite de droit propre. À ceux(celles) sans pension de droit propre, elles fournissaient un revenu mensuel moyen de 499 €⁴⁴⁷.

Les dispositifs de réversion permettent de réduire significativement les écarts de niveaux moyens de retraite entre sexes. Mais cet impact s'atténue avec les nouvelles générations de retraitées, qui disposent de droits propres plus élevés.

S'agissant des femmes retraitées qui bénéficient à la fois d'une pension de droit propre et d'une pension de réversion, toutes générations confondues, la réversion porte en moyenne le montant total de leurs pensions de 49 % à 92 % de celles de droit direct des hommes⁴⁴⁸.

446. En 2013, l'espérance de vie à la naissance des femmes atteignait 85 ans, contre 78,7 ans pour les hommes.

447. Les données reprises dans ce développement sont issues des travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES).

448. Les ratios qui figurent ici ne prennent pas en compte les avantages accessoires de retraite (comme les majorations de pension pour trois enfants et plus, pour enfant à charge, pour conjoint à charge ou pour tierce personne) et le minimum vieillesse.

Cet impact décroît fortement avec les générations les plus récentes. Ainsi, pour les femmes de 85 ans et plus titulaires à la fois d'une pension de droit propre et d'une pension de réversion, le rapport de leur pension de droit propre à celle des hommes est en moyenne de seulement 43 % ; le rapport de la pension totale atteint 92 %, réversion comprise. S'agissant des veuves de 60 à 64 ans, le même rapport passe en moyenne de 64 % à 97 %⁴⁴⁹.

B - Des dépenses substantielles pour les régimes de retraite

1 - Une part encore élevée des charges de retraite

En 2014, les prestations légales de droits dérivés ont atteint 33,55 Md€, ce qui représentait 11,3 % du total des prestations légales d'assurance vieillesse de base et complémentaires et 1,6 % du PIB.

Ce ratio a diminué puisqu'il représentait 16,5 % de ces prestations en 1990. Ce recul relatif s'explique notamment par la montée en charge des droits propres des femmes liée à l'augmentation de leur taux d'activité professionnelle rémunérée. Il tient aussi à l'allongement de l'espérance de vie pour les deux sexes qui a eu pour effet une réduction de la durée du veuvage par rapport à la durée totale de la retraite.

Exprimé par référence à la richesse nationale, ce montant a, en revanche, peu évolué (il s'élevait à 1,8 % du PIB en 1990). Il a augmenté de 80 % en euros courants, soit 21 % en euros constants, entre 1990 et 2014, passant d'environ 19 Md€ à, comme indiqué, près de 34 Md€.

Les projections réalisées en 2012 pour le Conseil d'orientation des retraites (COR) par les régimes de retraite font apparaître que le total des pensions de réversion s'élèverait progressivement jusqu'à, selon le

449. Les retraitées de cette même génération - titulaires ou non d'une pension de réversion - ont en moyenne un niveau de droit propre de 67 % de celui des hommes.

scénario économique retenu⁴⁵⁰, 47 à 49 Md€ environ en euros constants 2011 en 2040, soit de l'ordre de 1,4 % à 1,5 % du PIB et une part dans la masse globale des retraites de 10,6 %. Leur montant atteindrait de 52 à 56 Md€ en 2060.

L'évolution future des pensions de réversion dépend en effet de l'arrivée à l'âge du veuvage des générations du « baby-boom », soit vers 70/72 ans, ce facteur qui contribue à leur augmentation devant par la suite s'effacer progressivement. Elle est également fonction d'un ensemble de tendances entraînant *a priori* une diminution du poids relatif des droits dérivés comme la baisse de la nuptialité, qui réduit le nombre de bénéficiaires potentiels, la réduction de l'écart d'espérance de vie entre hommes et femmes et la poursuite de l'augmentation des droits propres des femmes⁴⁵¹.

2 - Une dynamique variable selon les régimes

Comme le montre le tableau suivant, les montants financiers et la part relative des pensions de droits dérivés d'assurance vieillesse diffèrent très sensiblement d'un régime à l'autre.

450. Croissance annuelle de la productivité et des salaires de 1,8 %, 1,5 % ou 1,3 % selon le scénario (A, B ou C). Taux de chômage de 4,5 % (A, B), ou de 7 % (C).

451. De par un effet purement arithmétique, mais aussi parce qu'une proportion croissante de femmes aura des droits propres et donc des revenus dépassant les conditions de ressources en vigueur au régime général et dans les régimes alignés (cf. *infra*).

Tableau n° 79 : pensions de droits dérivés versées en 2014⁴⁵²

En M€

		En % des prestations légalés « vieillesse »
Salariés	22 742	11,9 %
CNAVTS	10 546	9,8 %
MSA salariés	1 101	19,1 %
AGIRC-ARRCO	10 877	14,7 %
IRCANTEC	217	8,4 %
Indépendants, dont :	3 457	14,4 %
RSI	1 378	15,0 %
CNAVPL + sections	634	12,8 %
MSA exploitants	1 333	15,4 %
Fonctionnaires	4 552	6,8 %
Fonction publique d'État	3 888	7,7 %
CNRACL	664	3,9 %
Salariés sous statut, dont :	2 805	17,6 %
SNCF	963	18,2 %
CNIEG	572	13,0 %
Mines	545	33,5 %
Total	33 556	11,3 %

Source : données sous-jacentes aux tableaux d'équilibre et états financiers.

La part de la réversion dans la masse totale de retraites versées par chaque régime dépend des règles applicables ainsi que de la structure démographique de la population concernée. Les pourcentages les plus élevés se constatent de fait dans les régimes vieillissants où la moyenne d'âge des retraités est élevée - donc le risque de veuvage plus fort - et les cotisants essentiellement masculins (mines). *A contrario*, la féminisation et la relative jeunesse démographique de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) se traduisent par une faible

452 . CNAVTS : caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (retraites de base des salariés du secteur privé) ; ARRCO : association pour le régime de retraite complémentaire des salariés. AGIRC : association générale des institutions de retraite des cadres ; MSA : mutualité sociale agricole (retraites de base et complémentaires des exploitants agricoles, retraites de base des salariés du régime agricole). RSI : régime social des indépendants (retraites de base et complémentaires des artisans et des commerçants) ; CNAVPL : caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (retraites de base et complémentaires) ; CNRACL : caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (retraites des fonctionnaires des collectivités territoriales et des hôpitaux) ; IRCANTEC : institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux ; CNIEG : caisse nationale des industries électriques et gazières (retraites des salariés relevant du statut du personnel de celles-ci).

proportion de pensions de réversion. La relative faiblesse des pensions de réversion dans l'ensemble des droits versés par le régime général (CNAVTS) doit quant à elle être reliée à l'existence d'une condition de ressources pour en bénéficier (cf. *infra*).

D'ici 2040, l'augmentation des dépenses des régimes de retraite relatives aux pensions de réversion, d'une quinzaine de milliards en euros constants, serait principalement concentrée sur la CNAVTS (+6,7 Md€ dans le scénario « B » du COR), le régime des pensions de l'État (+2,5 Md€) et l'ARRCO (+3,9 Md€), tandis qu'elle demeurerait relativement contenue à l'AGIRC. C'est à la CNRACL que les pensions de réversion connaîtraient la croissance la plus élevée, en doublant, mais à partir d'un niveau initial faible.

C - Une position intermédiaire de la France au niveau européen

Au regard du montant des pensions de réversion rapporté au PIB, la France se situe un peu au-dessus de la moyenne européenne.

Tableau n° 80 : part des pensions de réversion dans le PIB et le total des dépenses de retraites au sein de l'Union européenne

	2010 <i>En % du PIB</i>	2010 <i>En % des pensions</i>
Italie	2,4	15,7
Espagne	2,1	20,8
Autriche	2,0	14,2
France ⁴⁵³	1,9	13,0
Allemagne	1,8	16,7
Portugal	1,6	12,8
UE(27)	1,6	14,1
Belgique	1,2	10,9
Pologne	0,6	5,1
Suède	0,5	5,2
Pays-Bas	0,2	2,9

Source : « *The 2012 Ageing Report* », Commission européenne, Comité de politique économique.

La place des pensions de réversion diffère fortement selon les pays. Elle est réduite dans ceux, notamment du Nord de l'Europe, où les droits sociaux (et parfois la fiscalité des particuliers) sont davantage individualisés et les écarts entre sexes en matière d'emploi sont moins accusés, de sorte que les femmes accumulent davantage de droits propres. Il est plus important en Europe du sud et en Allemagne où la répartition

453. Les données de la Commission diffèrent légèrement de celles commentées *supra*.

des rôles au sein des couples a moins évolué. La France se trouve dans une situation intermédiaire par rapport à ces situations contrastées.

II - Des règles hétérogènes, à l'origine de nombreuses disparités de situation

Les principales règles relatives à la réversion, qui répondent historiquement à des finalités et à des philosophies multiples, se caractérisent par une très grande hétérogénéité selon les régimes⁴⁵⁴. Elles créent ainsi des disparités sensibles entre des veuf(ve)s placé(e)s dans des situations comparables.

Des finalités et des philosophies multiples

Le COR a recensé les objectifs qui seraient assignés aujourd'hui aux pensions de réversion, sans toutefois les hiérarchiser⁴⁵⁵.

Elles auraient pour objet tout à la fois de prolonger les droits à pension du défunt, de garantir le maintien du niveau de vie des conjoints survivants, d'éviter la pauvreté des veuf(ve)s les plus modestes, mais aussi de réduire les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, de pourvoir au cas de conjoints ayant cessé durablement toute activité professionnelle, de favoriser les couples mariés à raison de certains avantages du mariage pour la société, etc.

Selon le cas, les pensions de réversion répondraient donc soit à une logique patrimoniale et seraient la contrepartie de cotisations versées au titre du conjoint décédé, soit à un objectif de maintien du niveau de vie du conjoint survivant, ce qui les rapprocherait d'une fonction d'assurance. Quand ce dernier objectif concerne principalement les retraités disposant de faibles droits propres, se matérialiserait une volonté de redistribution.

En fait, les dispositions propres à chaque régime conjuguent des approches multiples, d'où un grand nombre de combinaisons possibles. Ainsi, au régime général, la réversion ne dépend plus du remariage du survivant et prévoit un partage entre ayants droit (logique patrimoniale), mais s'assortit de conditions de ressources (objectif de redistribution). Dans la fonction publique, l'absence de conditions d'âge et de ressources participe d'une vision patrimoniale mais s'y applique une condition d'isolement du conjoint survivant, alors qu'un droit patrimonial devrait avoir un caractère inconditionnel.

454. Sont décrites ici les règles s'appliquant à l'attribution de nouvelles pensions en 2015, certaines retraites actuellement versées obéissant à des dispositions antérieures.

455. Voir notamment le sixième rapport du COR *Retraites : droits familiaux et conjugaux* décembre 2008.

A - Des critères d'attribution selon la situation personnelle du bénéficiaire très différents d'un régime à l'autre

1 - Une condition d'âge variable pour bénéficier d'une pension de réversion

L'existence d'une condition d'âge ne signifie pas que le conjoint perde son droit à réversion s'il est plus jeune mais que, dans ce cas, il doit attendre de l'avoir atteint pour faire valoir ce droit.

Il n'est pas appliqué de condition d'âge dans les fonctions publiques. Au régime général, elle était de 55 ans avant le 1^{er} juillet 2005. La loi portant réforme des retraites de 2003 prévoyait de l'abaisser puis de la supprimer, mais, après un début de mise en œuvre, la loi de novembre 2010 a consacré le retour à la situation antérieure, soit 55 ans.

Elle est également de 55 ans à l'ARRCO. Elle s'établit à 60 ans à l'AGIRC, ramenée à 55 ans si l'ayant droit est titulaire d'une pension de réversion du régime général. Sinon, l'attribution de la pension s'accompagne de l'application d'un taux minoré (pouvant descendre jusqu'à 52 %).

Dans les régimes complémentaires des professions libérales la condition d'âge d'ouverture des droits à réversion est quant à elle fixée, selon le cas, à 60 ou 65 ans.

2 - Des durées minimales de mariage différentes

Aucune durée minimale d'union n'est requise au régime général et dans les régimes alignés sur ce dernier⁴⁵⁶, non plus que dans les régimes de retraite complémentaire des salariés ARRCO et AGIRC.

Dans les fonctions publiques, s'applique une durée normale de quatre ans de mariage, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus de ce dernier. Ce droit est dans ce régime lui-même réversible en faveur d'éventuels orphelins, si le conjoint ne peut pas ou plus l'exercer (décès, remariage).

Dans les régimes de professions libérales, il n'y a pas de condition de durée de mariage pour la réversion de la pension de base. Une durée de

456. Régimes de base des artisans et des commerçants ainsi que des salariés agricoles.

deux années est appliquée, dans la plupart des régimes complémentaires, sauf lorsqu'un enfant est issu du mariage.

B - Une condition de ressources qui n'est pas généralisée

1 - La subordination de l'attribution de la pension de réversion à une condition de ressources

Au régime général, où une condition de non-cumul et/ou de ressources existe depuis l'origine en matière de réversion, le conjoint survivant ne bénéficie de cette pension que si ses revenus sont inférieurs à un certain seuil et à hauteur de la différence avec ce dernier. Ce plafond, indexé sur le SMIC atteint 19 988 € par an (1 666 € par mois) pour une personne seule et 31 982 € (2 665 € par mois) pour un couple, si le(a) veuf(ve) se remarie ou vit à nouveau maritalement⁴⁵⁷.

Ni les régimes de la fonction publique, ni les régimes spéciaux ni l'AGIRC-ARRCO ne conditionnent pour leur part le droit à une pension de réversion et le calcul de cette dernière au niveau des ressources du conjoint survivant.

Les inégalités créées, dans certains cas, par l'application ou non d'une condition de ressources

Soit le cas d'un couple de retraités mono-pensionnés, anciens salariés à carrière complète, percevant tous les deux une retraite d'un montant égal à la moyenne constatée pour chaque sexe en 2012, soit respectivement 1 580 € pour l'épouse et 2 220 € pour son mari, en supposant qu'ils ne touchent aucun autre revenu et en faisant l'hypothèse que l'époux vienne à décéder le premier.

S'il avait été fonctionnaire, sa veuve aurait droit à une pension de réversion de 50 % de la retraite de son époux, en complément de sa retraite de droit propre, soit un total de revenus après le décès de son mari, de 2 690 €.

457. La pension peut être révisée en fonction de l'évolution de ces revenus. Toutefois, elle ne peut plus l'être à compter de trois mois après la liquidation de l'ensemble des pensions de retraite de base et complémentaire ou de trois mois après le 60^{ème} anniversaire, en l'absence de droits personnels (cristallisation).

S'il avait été salarié du secteur privé, la pension de réversion de cette veuve ferait l'objet d'un écrêtement. En effet, le total de ses pensions de base, de droit propre (1 580 €) et de droit dérivé, cette dernière résultant de l'application d'un taux de 54 % à une assiette de 70 % de 2 220 €⁴⁵⁸, soit au total 2 419 €, excèderait le plafond afférent (1 666 €).

En conséquence, elle aurait perçu 86 € de réversion (1 666 € - 1 580 €). S'y seraient ajoutées sa retraite de droit propre (1 580 €) et la pension de réversion non-plafonnée de l'ARRCO, correspondant à un taux de 60 % appliqué à une assiette de 30 % de 2 220 €, soit 2 066 € au total. Cette veuve d'un assuré anciennement salarié du secteur privé aurait donc perçu une pension de réversion inférieure de 624 € (-23 %) à celle de la conjointe survivante d'un fonctionnaire, à niveaux identiques de pensions de droit direct.

Pour des niveaux de pensions de droit propre plus modestes, pour lesquels cet écrêtement au régime général ne trouve pas à s'appliquer, c'est au contraire le conjoint survivant d'un assuré anciennement salarié du secteur privé qui se trouve avantagé, dans la mesure où les taux de réversion aux régimes de base et complémentaire (54 % à la CNAVTS, 60 % à l'ARRCO) sont plus élevés que dans la fonction publique (50 %).

Le RSI met en œuvre le même plafond que la CNAVTS au titre du régime de base, mais également un autre, beaucoup plus élevé et en pratique peu opérant (6 258 €, soit deux fois le plafond de la sécurité sociale) au titre du régime complémentaire, ce qui le différencie de l'AGIRC-ARRCO. Pour leur part, les ayants droit de professions libérales se voient appliquer un plafond de ressources au régime de base, mais aucun dans le cadre de leurs régimes complémentaires.

2 - Des ressources prises en compte de manière seulement partielle

Lorsque s'applique une condition de ressources, tous les revenus du veuf(ve) ne sont pas pris en compte.

Le calcul des ressources du conjoint survivant tient compte de tous les avantages personnels de vieillesse et d'invalidité, des pensions de réversion au titre des autres régimes de base, de même que des revenus propres du conjoint (avec toutefois un abattement de 30 % sur les revenus d'activité) ou du couple en cas de remariage, de pacte civil de solidarité ou de concubinage.

458. Sous l'hypothèse que la pension de la CNAVTS représentait 70 % du total des droits de l'assuré décédé, ce qui est environ la moyenne pour les non-cadres.

En revanche, sont exclus du calcul l'éventuelle majoration de 10 % pour enfants de la retraite de droit propre du conjoint survivant, les pensions de réversion attribuées par les régimes complémentaires, ou encore les revenus que produisent les biens issus du chef de l'assuré décédé et de la communauté.

L'absence de prise en compte de ces ressources a pour origine principale la conception suivant laquelle la réversion aurait pour objet de pallier une insuffisance de ressources propres du conjoint survivant tirées de son travail ou, le cas échéant, issues d'une fortune personnelle (biens possédés avant le mariage, ou reçus par donation ou héritage). Cette insuffisance est imputée à la répartition des tâches au sein du couple, laquelle a pour conséquence la dépendance financière du conjoint, généralement de l'épouse, n'ayant pas exercé d'activité professionnelle rémunérée à l'égard de celui qui en a eu une pour subvenir aux besoins du couple. Dès lors, selon cette conception, les revenus ayant pour origine le conjoint décédé ne devraient pas entrer en ligne de compte dans l'appréciation de la condition de ressources applicable au conjoint survivant⁴⁵⁹. En effet, ils ne feraient que compenser la faiblesse des revenus propres de ce(tte) dernier(ère) et prolonger le devoir d'entretien du couple qui était celui du conjoint décédé. En fonction de leur niveau, l'existence de revenus propres rend en revanche la pension de réversion moins nécessaire.

Les conséquences, dans certains cas, de l'absence de prise en compte des pensions de réversion versées par les régimes complémentaires

Finale­ment maintenue en 2004, cette exclusion a pour effet d'avantager les conjoint(e)s survivant(e)s dont les ressources ne proviennent pas de droits directs, parce qu'ils ont peu ou pas travaillé, mais exclusivement d'une pension de réversion ou d'une fortune liée au défunt, par rapport à ceux(celles) qui ont acquis des droits propres en travaillant.

En effet, les premiers(ères) bénéficient dans tous les cas de l'intégralité de la pension de réversion versée par le régime de base, quel que soit le niveau réel de leurs revenus, alors que les second(e)s sont susceptibles de ne pas en bénéficier ou de n'en bénéficier que partiellement en fonction des droits propres qu'ils(elles) ont acquis par leur activité professionnelle.

459. Ces modalités de calcul se situent dans le prolongement d'anciennes règles de non-cumul de droits propres et dérivés (il fallait n'avoir pas travaillé et pas acquis de droits propres pour être éligible à la réversion) puis de plafonnement de ce cumul, qui préexistaient à la réforme des retraites de 2003.

Ainsi, une veuve de cadre ou de chef d'entreprise n'ayant jamais travaillé peut éventuellement bénéficier de la réversion au régime général sans aucun abattement, tout en percevant une pension de réversion de l'AGIRC-ARRCO pour des montants conséquents et non-plafonnés⁴⁶⁰, alors qu'une veuve de non-cadre qui a travaillé pour assurer un niveau de revenus suffisant à son ménage pourra ne pas y être éligible, parce qu'elle a acquis des droits propres.

La prise en compte des ressources peut également se traduire de manière positive par l'attribution d'une majoration de réversion, portant le taux de 54 % à 60 % dans les régimes de base de salariés et de non-salariés, pour les assurés dont le total des pensions ne dépasse pas 852,40 € par mois en 2015. Cette fois, est pris en compte l'ensemble des avantages de retraite du conjoint survivant sans exclure les pensions de réversion des régimes complémentaires - mais non les autres types de revenus, sans raison particulière à cela.

C - Le calcul des pensions de réversion : des taux et des assiettes hétérogènes

Le taux de réversion permet de déterminer, dans chaque régime, le niveau de la pension de réversion à partir de l'assiette que constitue la retraite précédemment perçue par le conjoint décédé.

Le régime général applique un taux de 54 % depuis 1995, l'AGIRC-ARRCO, de 60 % pour ce qui concerne les retraites complémentaires des salariés, les régimes des fonctions publiques (d'État, territoriale et hospitalière), de 50 %⁴⁶¹. Au RSI, le taux de réversion atteint 54 % au régime de base et 60 %, au titre de la retraite complémentaire. Il en est de même pour les professions libérales. Certains régimes complémentaires, dont quatre sections professionnelles associées à la CNAVPL⁴⁶², offrent l'option de taux supérieurs, jusqu'à 100 %, en contrepartie de cotisations supplémentaires.

460. À l'AGIRC, 10 % des veuves percevaient une pension supérieure à 15 857 € en 2012 (4 857 € à l'ARRCO).

461. Sur la totalité de la pension, puisque la distinction entre régimes respectivement de base et complémentaire n'existe pas dans les fonctions publiques.

462. CARPV (vétérinaires), CAVEC (experts comptables et commissaires aux comptes), CAVOM (officiers ministériels, officiers publics et des compagnies judiciaires) et CIPAV (caisse interprofessionnelle pour les assurés non affiliés à une autre caisse).

La diversité des taux applicables, selon les régimes, n'a pas de justification précise, notamment dans des différences de situation selon les catégories socio-professionnelles concernées.

L'assiette de la réversion ne comprend pas, dans le régime général, les éventuelles majorations de pensions de 10 % pour trois enfants et plus du conjoint décédé. Cependant, le conjoint survivant bénéficie le cas échéant d'une bonification en tant que parent, ce qui, en pratique, équivaut le plus souvent à une réversibilité de ces avantages accessoires de retraite.

Il n'en va pas de même, dans la fonction publique, où ces majorations sont réversibles, comme dans les régimes complémentaires de salariés. À l'ARRCO, le conjoint survivant conserve même la totalité de la bonification pour enfants, contre seulement 60 % à l'AGIRC (on y applique le même taux qu'aux autres composantes de la retraite du défunt). Ces différences de traitement n'ont pas de justification précise.

D - L'évolution ultérieure du statut marital des bénéficiaires et le cas des ex-conjoints : des différences de traitement parfois peu compréhensibles

1 - Les conditions liées au statut marital du conjoint survivant : une grande disparité de règles

Depuis le 1^{er} juillet 2004, en vertu de la loi d'août 2003 portant réforme des retraites, le régime général ne tient plus compte du statut marital alors qu'auparavant le conjoint ou ex-conjoint survivant ne devait ni être remarié, ni vivre maritalement⁴⁶³. Il en va de même au RSI au titre des régimes de base comme complémentaire, de même que pour la CNAVPL au titre du régime de base. Une condition d'absence de remariage subsiste toutefois dans la plupart des régimes complémentaires des professions libérales.

Cette condition demeure également applicable dans les régimes des fonctions publiques. Le remariage, la signature d'un pacte civil de solidarité (PACS) ou le concubinage y entraînent la suspension de la

463 . Cette réforme a notamment trouvé sa justification dans une volonté de simplification, étant entendu que s'applique par ailleurs une condition de ressources (le cas échéant au couple dont fait partie l'ayant droit). Il s'agissait aussi de ne plus peser sur le choix de certain(e)s veuf(ve)s de se remarier.

pension de réversion⁴⁶⁴, dès lors que ce changement de situation est déclaré. En pratique, cette règle ne fait cependant pas l'objet de contrôles.

Le remariage et lui seul, a les mêmes effets à l'AGIRC-ARRCO⁴⁶⁵. S'ils se remarient, les conjoints survivants ne perçoivent ainsi plus de pension de réversion de la part des régimes complémentaires tout en continuant à en toucher une de la CNAVTS. S'ils contractent un PACS ou s'abstiennent de légaliser leur nouvelle union, ils conservent leurs droits, la condition légale du maintien du versement de la pension de réversion portant sur l'absence de remariage et non sur l'isolement.

2 - Le cas des ex-conjoints : des divergences entre régimes et des situations parfois peu compréhensibles

Dans le contexte d'une augmentation du nombre de divorces, la loi du 17 juillet 1978 portant diverses dispositions d'ordre administratif, fiscal et social a garanti que, dans les régimes de base⁴⁶⁶, les personnes divorcées jouissent d'un droit à réversion de la retraite de l'ex-conjoint décédé, même si celui-ci s'est remarié. Ce cadre général s'est accompagné d'une grande diversité de règles.

Dans le régime général, le conjoint ou ex-conjoint, en l'absence d'autre(s) ayant(s)-droit, perçoit la totalité de la pension de réversion. S'il y a plusieurs survivants, elle est partagée au *pro rata* de la durée respective de chaque union rapportée à la durée totale des mariages du conjoint décédé. Cette répartition a un caractère temporaire. En effet, au décès d'un ayant droit, sa part est redistribuée aux autres. La même règle de partage s'applique dans les fonctions publiques, mais la répartition ainsi effectuée y est définitive depuis la loi de 2003 portant réforme des retraites : le décès d'un des ayants droit n'augmente pas la part des autres. Selon que l'ex-conjoint décédé a eu plusieurs épouses ou non, le montant individuel de la pension de réversion peut ainsi fortement varier. Ainsi, un conjoint marié peu de temps aura droit, selon le cas, à une pension de réversion intégrale si son ex-époux(se) décédé(e) n'a pas contracté d'autre union ou bien à une pension de faible montant au cas contraire.

464. Qui, dans un tel cas de figure, peut être attribuée ou « passer » aux enfants du défunt âgés de moins de 21 ans.

465. L'allocation n'est pas rétablie si le veuf ou la veuve divorce de son nouveau conjoint ou si ce dernier vient à décéder, au contraire de la règle applicable dans les fonctions publiques.

466. L'AGIRC et l'ARRCO ont adopté une règle analogue à compter de 1980.

À l'AGIRC-ARRCO, les ex-conjoints (non-remariés) se partagent, en l'absence de conjoint survivant, une pension de réversion à raison de la durée de leur union respective avec le défunt, mais cette fois-ci rapportée à la durée d'assurance de ce dernier⁴⁶⁷. S'il y a un conjoint survivant, on pratique une proratisation en fonction de la seule durée des unions (i.e. de chacune rapportée à leur somme), indépendamment cette fois-ci de la durée d'assurance du défunt. De ce fait, le remariage de l'ouvrant-droit est susceptible d'améliorer le niveau de la pension de réversion versée à l'ex-conjoint, sous réserve qu'il n'ait pas divorcé une nouvelle fois avant son décès. Il suffit pour cela qu'il ait été plus longtemps assuré que marié.

Le partage de la réversion entre ayants droit : des règles pouvant avoir dans certaines situations des conséquences aberrantes

Soit la situation d'un conjoint survivant marié un an seulement avec l'assuré et ce, 40 ans avant son décès, en supposant que celui-ci avait également commencé à cotiser 40 ans plus tôt.

Au régime général, si l'assuré décédé ne s'est jamais remarié, l'ex-conjoint percevra l'intégralité de la pension de réversion. En revanche, si le défunt s'est remarié à nouveau peu de temps après de son divorce (sans nouvelle séparation par la suite), l'ex-conjoint toucherait seulement 1/40^{ème}, soit 2,5 % de cette pension.

À l'AGIRC-ARRCO, si l'assuré ne s'est jamais remarié⁴⁶⁸, l'ex-conjoint n'aura droit qu'à une pension de réversion de 2,5 %, car, en ce cas, le divorce entraîne une proratisation en fonction des durées de mariage et d'assurance. Cet ex-conjoint aurait vu sa situation s'améliorer si l'assuré décédé s'était remarié, en particulier s'il l'avait fait tardivement par exemple six mois avant son décès. Dans un tel cas de figure, l'ex-conjoint aurait, en effet, bénéficié d'une part de pension de 1/1,5 soit de 66 % (proratisation, cette fois uniquement en fonction de la durée totale des mariages).

Ces divergences entre les salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les travailleurs indépendants et au sein de la catégorie des salariés entre les régimes de base et complémentaires (qui appliquent des règles différentes) ne peuvent être considérées comme la conséquence de différences objectives de situations. Par ailleurs, la très grande complexité de ces règles et de leurs combinaisons (puisque un même conjoint survivant peut bénéficier de plusieurs pensions de réversion, au titre de différents régimes) rend incompréhensibles ces dispositifs pour leurs bénéficiaires potentiels.

467. Ou de la durée totale des mariages, si cette dernière excède le plafond de la durée d'assurance.

468. Ou l'avait fait mais en divorçant à nouveau, en ne laissant ainsi à son décès aucun conjoint survivant, mais uniquement des ex-conjoints.

Tableau n° 81 : principales règles en matière de réversion dans les principaux régimes

	Régime général, régimes alignés, MSA exploitants	Régimes complémentaires AGIRC-ARRCO	Fonctions publiques*	IRCANTEC	RSI	CNAVPL et caisses complémentaires (ex. : CARCDSF)
Bénéficiaires	Conjoints et ex-conjoints survivants - même remariés	Conjoints et ex-conjoints survivants - non-remariés	Conjoints et ex-conjoints survivants - isolés (ne vivant pas en couple, marié ou non)	Conjoints et ex-conjoints survivants - non-remarié	Conjoints et ex-conjoints survivants - même remariés	- base : tous conjoints et ex-conjoints - complémentaire : non-remariés (sauf pharmaciens et agents d'assurance)
Condition d'âge	55 ans	- 55 ans (ARRCO) - 60 ans (AGIRC). 55 ans si réversion au régime de base. Entre 55 et 60 ans avec un abattement selon l'âge, sinon.	Non	50 ans	55 ans	- base : 55 ans - complémentaire : 60 ou 65 ans
Condition de durée de mariage	Non	Non	4 ans, ou 2 ans avant la cessation d'activité, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage	4 ans ou 2 ans avant les 55 ans de l'affilié ou avant qu'il ait cessé ses fonctions. Pas de condition si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage	Non	- base : non - complémentaire : 2 ans dans la plupart des régimes, sauf si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage
Condition de ressources	Oui - 1 666 €/mois - Revenus exclus : majorations pour enfant(s) du survivant, réversion des régimes complémentaires, revenus issus des biens de l'assuré ou de la communauté	Non	Non	Non	Oui - 1 666 €/mois (base), 6 340 €/mois (complémentaire) - Revenus exclus : majoration pour enfant(s) du survivant, réversion des régimes complémentaires, revenus issus des biens de l'assuré ou de la communauté - Suppression de la condition de ressources au régime de base pour les ayants droit d'au moins 65 ans sous certaines conditions	- base : oui - complémentaire : non
Taux de réversion	54 % (voire 60 % avec majoration)	60 %	50 %	50 %	- base : 54 % (75 % à 65 ans sous certaines conditions si l'assuré commerçant avait cotisé au régime des conjoints avant le 31/12/2003) - complémentaire : 60 %	- base : 54 % - complémentaire : 60 % (taux plus élevés possibles, jusqu'à 100 %, en contrepartie de cotisations facultatives)

* Fonctions publiques de l'État, territoriale et hospitalière. Les règles des régimes spéciaux (SNCF, RATP et industries électriques et gazières) s'inspirent de celles qui s'appliquent à la fonction publique, mais les paramètres peuvent être quelque peu différents.

Source : Cour des comptes

III - Les pistes d'évolution envisageables pour une modernisation et une harmonisation progressive

A - Des dispositifs qui ont peu évolué, malgré les changements de la société

Les dispositifs de réversion, dont les règles ont été fixées à des époques anciennes, ont peu évolué, malgré un contexte qui, lui, s'est transformé.

1 - L'augmentation des droits propres des femmes du fait de leur participation croissante au marché du travail

La situation des femmes a fortement évolué au cours des dernières décennies. Si de sensibles inégalités perdurent - la rémunération du travail à temps complet des femmes reste moins élevée que celle des hommes, leur carrière professionnelle connaît des interruptions plus fréquentes et elles travaillent plus souvent à temps partiel -, l'amélioration des carrières féminines au fil des générations a progressivement réduit les écarts de taux d'activité selon le sexe. Ainsi, au début des années 2010, 66 % des femmes de 15 à 64 ans étaient professionnellement actives, contre 75 % des hommes, alors que ce n'était le cas que d'une sur deux au début des années 70.

La participation accrue des femmes au marché du travail a pour conséquence de rapprocher progressivement les durées validées pour leur retraite par les femmes au titre d'une activité professionnelle de celles des hommes. Selon le COR⁴⁶⁹, la durée moyenne de carrière des femmes représentait 75 % de celle des hommes pour la génération née en 1924, mais plus de 85 % pour celle née en 1942.

Au total, si la pension de droit direct des femmes nées en 1930 ne représente en moyenne que 53 % de celle des hommes de la même génération, elle atteindrait 81 % pour les femmes nées en 1970⁴⁷⁰.

Cette progression des droits propres à retraite des femmes n'est pas sans incidence sur leur situation au décès de leur conjoint.

469. Voir le rapport annuel du COR sur les évolutions et les perspectives des retraites en France, juin 2014.

470. C. Bonnet, J.-M. Hourriez, « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », *in* Regards sur la parité, INSEE Références, 2012.

L'appréciation du niveau de vie du conjoint survivant

La variation du niveau de vie du conjoint survivant liée à son veuvage dépend du niveau de ses droits propres et du taux de réversion. On le mesure en recourant à des échelles d'équivalence prenant notamment en compte les déséconomies d'échelle lorsque la taille du ménage diminue.

De manière simplifiée, si on ne prend en considération que les pensions perçues, pour qu'une veuve n'ayant aucun droit propre garde le même niveau de vie qu'avant le décès de son mari, il conviendrait que les revenus - la pension de réversion - qu'elle touche ne se réduisent que de 33 %. Dès lors, le taux de réversion devrait atteindre 66 %. Si sa pension de droit direct représentait la moitié de celle du conjoint décédé, il suffirait d'un taux de réversion de 50 % et même de 33 % si les deux pensions de droit direct étaient égales.

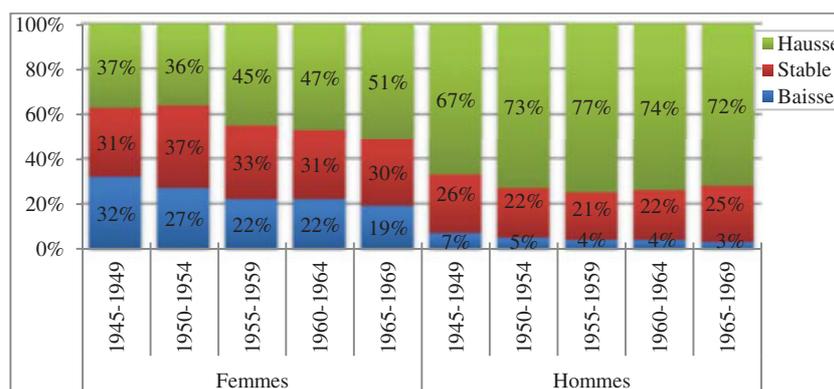
L'INSEE a cherché à évaluer l'effet du veuvage selon la génération⁴⁷¹, en ne prenant en compte que les revenus d'activité, les pensions de droit direct et dérivé ainsi que le minimum vieillesse (allocation de solidarité aux personnes âgées - ASPA)⁴⁷². La proportion de retraité(e)s dont le revenu par unité de consommation diminue après le décès de leur conjoint reculerait notablement à l'avenir, alors que le pourcentage des veuves bénéficiant d'une amélioration paradoxale de leur situation atteindrait 50 % environ pour les générations nées au cours des années 60. La réversion conduirait, dans le cas médian, à une hausse du revenu du conjoint survivant de 5 % pour les femmes et de l'ordre de 10 % pour les hommes⁴⁷³.

471. « *L'effet du veuvage et de la réversion sur le niveau de vie : simulations en projection* », A. Marino, INSEE, octobre 2014.

472. Aux fins d'une appréciation complète des effets du veuvage sur le niveau de vie, il conviendrait, en outre, d'ajouter les autres revenus du conjoint survivant ainsi que son patrimoine, financier et immobilier, y compris au titre de la résidence principale, dont les retraités sont majoritairement propriétaires.

473. Le niveau de vie des veuves s'avère cependant plus faible que celui de la moyenne de l'ensemble des retraitées. Cela tient moins à l'impact du veuvage lui-même qu'à des effets de sélection - les conjoints survivants étant plus âgés en moyenne et donc appartenant à des générations dont les droits sont plus faibles - et de mortalité différentielle - les différences d'espérance de vie entre sexes se réduisant avec le niveau de revenus (ainsi, il y a proportionnellement moins de veuves de cadres que de veuves d'ouvriers).

Graphique n° 34 : impact du veuvage sur le revenu par unité de consommation avec réversion



Champ : ensemble des veufs (hors veufs d'indépendants).

Source : INSEE, octobre 2014.

2 - La prise en charge croissante par les droits familiaux d'une partie des finalités des pensions de réversion

Si les pensions de réversion ont été conçues, à l'origine, pour garantir les moyens d'existence de veuves fréquemment dépourvues de droits propres, c'est notamment parce qu'elles prenaient en charge, souvent à temps complet, l'éducation des enfants.

Depuis les années 1970, se sont développés de manière parallèle des droits familiaux de retraite, indépendants du statut marital des mères, qui visent à compenser l'incidence des périodes d'inactivité ou de moindre activité professionnelle liée à la maternité et à l'éducation des enfants⁴⁷⁴ : majoration de 10 % des pensions des parents ayant élevé trois enfants, majoration de durée d'assurance pour chaque enfant, non soumises à condition de ressources, validation de trimestres d'assurance sous condition de ressources pour les parents qui cessent ou réduisent leur activité pour s'occuper d'un enfant (assurance vieillesse des parents au

474. Les dispositifs décrits ci-après concernent les assurés du régime général et des régimes alignés. Des dispositifs obéissant à des finalités et principes identiques s'appliquent dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux.

foyer). Leur montant s'élevait à 13 Md€ en 2008⁴⁷⁵ ; il s'accroîtrait pour atteindre 31,1 Md€ constants 2008 à l'horizon 2040⁴⁷⁶.

Comme indiqué, la masse des pensions de réversion connaîtrait dans le même temps une augmentation importante en termes réels.

Pour partie redondants dans leurs objectifs, les droits familiaux de retraite et les droits conjugaux qui fondent les dispositifs de réversion voient leurs effets s'additionner en faveur des femmes mariées et ayant eu des enfants, dans le contexte d'une augmentation des droits propres liés à une activité professionnelle rémunérée dont elles peuvent également bénéficier.

Ce cumul ne joue pas ou, de manière moins immédiate, pour certaines catégories de femmes, dont l'importance tend à s'accroître : les femmes demeurées célibataires tout en ayant vécu en couple n'ont pas droit à une pension de réversion ; les femmes divorcées n'en bénéficient qu'à la suite du décès de leur ex-époux. En revanche, dès lors qu'elles ont eu des enfants et en remplissent par ailleurs les conditions d'attribution, ces deux catégories peuvent bénéficier des droits familiaux de retraite, qui s'avèrent ainsi mieux à même dans un nombre grandissant de situations de prendre en compte l'incidence de la maternité et de l'éducation des enfants sur l'acquisition des droits propres à retraite.

L'évolution du célibat et du divorce

Alors que sur dix femmes nées en 1930, on ne dénombrait qu'une personne célibataire et une divorcée, la génération de 1950 a compté en moyenne trois femmes divorcées, dont une s'est remariée. Les générations suivantes connaîtraient une augmentation du célibat puisque environ trois femmes sur dix ne se marieraient pas. La part des retraité(e)s vivant seul(e)s non à la suite d'un veuvage mais d'une séparation ou parce qu'ils (elles) n'ont jamais vécu en couple s'accroîtrait de 11 % en 2008 à 24 % en 2040⁴⁷⁷.

475. Ce total se décompose en 6,9 Md€ au titre des majorations pour trois enfants et plus (sur les seuls droits propres), 4,4 Md€ au titre de la majoration de durée d'assurance (MDA) et 1,7 Md€ au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF). L'évaluation n'a pas été actualisée depuis lors.

476. « *Projection à 2040 de la masse des droits familiaux de retraite* », DREES, 2015.

477. « *Niveau de vie des hommes et des femmes retraités. Quelques éléments de prospective* ». E. Crenner, INSEE, juin 2008.

Au total, si elles contribuent à la réduction des écarts de pension entre hommes et femmes, les pensions de réversion, qui ne sont soumises à aucune condition de travail ou de maternité, ne constituent pas toujours, dans le cadre des règles en vigueur, le moyen le plus efficient de parvenir à ce résultat.

3 - Un domaine peu abordé par les réformes successives des retraites

Les principaux paramètres des régimes de retraite ont fait l'objet d'ajustements successifs et souvent à plusieurs reprises, dans le cadre des différentes réformes qui se sont succédé depuis 1993.

Ces modifications ont notamment porté sur la durée de cotisation, l'âge d'ouverture des droits et d'annulation de la décote, les possibilités de départ anticipé, l'indexation des salaires de référence et des pensions, les conditions de validation de trimestres au titre du travail, de la maternité, du chômage indemnisé, etc.

Les réformes ainsi mises en œuvre ont été menées dans la double préoccupation d'assurer la pérennité et l'équité du système des retraites. En particulier, elles se sont efforcées de réduire, voire d'éliminer progressivement les différences injustifiées qui pouvaient exister d'un régime à l'autre en matière notamment de durée de cotisation et d'âge de départ en retraite à taux plein ou d'indexation des pensions.

Pour l'essentiel, elles ont concerné les seules pensions de droit direct. En revanche, peu de modifications ont été apportées aux règles relatives aux pensions de réversion, en dépit de leur très grande hétérogénéité.

La loi de 2003 avait prévu notamment la suppression de la condition d'âge et une révision de la condition de ressources en vigueur au régime général. Ainsi, un de ses décrets d'application devait élargir de manière substantielle le champ des revenus pris en compte. Cependant, le législateur a ultérieurement rétabli la condition d'âge à 55 ans. De même, il a finalement été décidé, pour l'application de la condition de ressources du régime général, de ne pas tenir compte des pensions de réversion versées par les régimes complémentaires, ni des revenus du patrimoine issus de la communauté ou du chef de l'assuré décédé. Compte tenu de l'absence de mise en œuvre d'une condition de ressources dans le secteur public, la disparité de situation des conjoints survivant en fonction de la profession du défunt s'en serait trouvée renforcée.

La situation est différente dans les régimes complémentaires de salariés. En effet, l'âge d'éligibilité de la réversion a été porté de 50 à

60 ans à l'AGIRC en 1994 et de 50 à 55 ans à l'ARRCO en 1996. Ces évolutions montrent que les pensions de réversion ne constituent pas une composante immuable du système de retraites. Elles ne se sont toutefois pas inscrites dans une démarche globale d'harmonisation entre les différents régimes.

Les réformes des dispositifs de réversion en Europe

Elles ont pu être de nature « systémique » comme leur suppression, au Danemark depuis 1984 et aux Pays-Bas depuis 1996, s'agissant de la pension de base, ou leur transformation en option au choix et à la charge des assurés, par le biais de cotisations supplémentaires ou de transferts de droits propres, comme en Suède. Depuis 2001, les régimes de base allemands offrent l'option⁴⁷⁸, à la place de la réversion, du « *splitting* » consistant en un partage entre conjoints des droits à pension au fur et à mesure de leur accumulation. Cette formule a toutefois eu peu de succès.

Elles ont également pu revêtir un caractère « paramétrique », comme la baisse du taux de réversion en Allemagne en 2001, l'introduction d'une condition de ressources, également en Allemagne en 1986 et en Italie en 1995 (étendue aux revenus du patrimoine, sauf exception).

B - Des pistes d'évolution possibles pour une convergence progressive des dispositifs de réversion

L'importance des dispositifs de réversion dans le système des retraites et leur rôle toujours majeur, même s'il tend à se réduire, dans le rapprochement des niveaux de pension entre hommes et femmes excluent tout bouleversement, même si des réformes de nature structurelle ont été parfois évoquées dans une perspective de long terme.

Des hypothèses de réformes structurelles à long terme à approfondir

Afin de limiter les conséquences paradoxales de la hausse tendancielle des droits propres des assuré(e)s, à savoir l'augmentation de la proportion de situations dans lesquelles le niveau de vie s'améliore à la suite d'un veuvage sous l'effet de la pension de réversion, une voie d'évolution pourrait être étudiée : la variation du taux de réversion de manière inversement proportionnelle à la progression des droits propres et à la réduction des écarts entre hommes et femmes en la matière.

478. Qui constitue même une obligation en cas de divorce depuis 1977.

Une orientation de cette nature, qui ne saurait naturellement pas se traduire par une baisse du niveau de vie au veuvage, en moyenne, suppose de disposer d'un certain recul temporel et d'une connaissance approfondie de l'évolution tendancielle des revenus des conjoints survivants, tant de leurs droits propres que de leurs autres ressources (revenus du patrimoine, propriété immobilière etc.). *A fortiori*, elle ne saurait affecter les veuf(ve)s les plus modestes, protégé(e)s par différents dispositifs tels que le minimum de pension de réversion⁴⁷⁹, la majoration de celle-ci sous conditions de ressources et le minimum vieillesse (allocation de solidarité pour les personnes âgées - ASPA). Pourraient également être approfondies l'incidence et les modalités d'une éventuelle réforme systémique des pensions de réversion, dans le cadre de laquelle seraient réexaminées leurs modalités de financement. Dans une telle perspective, les pensions de réversion pourraient faire l'objet d'une individualisation au sein du couple, se traduisant, sur le modèle de la Suède, par une modulation à la baisse des droits propres des assurés concernés, ou par le paiement de contributions spécifiques.

Un mouvement d'harmonisation et de modernisation, nécessairement progressif, pourrait ainsi être envisagé à condition qu'il s'inscrive dans un cadre de moyen terme, clair et prévisible.

Des garanties indispensables à apporter

Une réforme des dispositifs de réversion devrait impérativement obéir à quatre principes essentiels dans sa mise en œuvre :

- la stabilité des situations acquises. Tout ajustement éventuel ne saurait porter sur les pensions de réversion déjà accordées, mais seulement sur les modalités à retenir pour celles qui interviendraient à partir d'une certaine date ou d'une certaine génération d'assurés ;
- la prévisibilité des évolutions. Les évolutions envisagées devraient ne prendre effet qu'à partir d'une génération donnée, après une période de transition assez longue au cours de laquelle les mécanismes de réversion seraient stabilisés ;
- la progressivité de la mise en œuvre. Les différentes mesures qui pourraient être prises devraient se déployer de manière progressive et être phasées dans le temps, afin que leur incidence soit lissée sur plusieurs générations ;

479. 283,58 € par mois en 2015, pour 60 trimestres de cotisation (proratisés en cas de durée moindre) au régime général et dans les régimes alignés sur ce dernier.

- l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraité(e)s. À cet égard une vigilance particulière est à porter aux éventuels effets cumulatifs, sur certaines situations, des évolutions qui pourraient être apportées aux règles de la réversion. Les différentes pistes de réflexion évoquées ci-après ne sauraient en particulier être considérées comme devant se cumuler entre elles. Il s'agit d'un inventaire de choix alternatifs qui pourraient être envisagées.

C'est au regard de ces garanties indispensables que pourraient être approfondies les pistes d'évolution suivantes.

1 - Un ajustement des conditions d'âge et de ressources

a) Le paramètre de l'âge

Les conditions d'âge actuelles - *a fortiori* l'absence de conditions - peinent à trouver des justifications précises.

Le recul de deux ans (de 60 à 62 ans) de l'âge pour bénéficier d'une pension de retraite de droit propre à taux plein dans le régime général en application de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites pose la question d'une éventuelle augmentation de même ampleur de l'âge pour bénéficier d'une pension de réversion dans ce régime, qui la porterait de 55 à 57 ans. Il soulève de même la question d'un alignement sur cette condition d'âge dans les autres régimes et, *a fortiori*, de l'introduction d'une condition d'âge dans ceux qui en sont dépourvus.

Au-delà, il pourrait être examiné si l'âge d'ouverture des droits à réversion a vocation à être aligné sur celui du départ en retraite, comme c'était le cas à l'origine au régime général. En fonction des résultats de cette réflexion, cette condition d'âge pourrait, à l'avenir, évoluer parallèlement à l'âge légal de départ en retraite.

Une première étape pourrait en ce sens consister en l'alignement sur l'âge de 55 ans en vigueur au régime général et l'introduction d'une telle condition dans les régimes où il n'en existe pas.

Naturellement, les conditions d'accès à l'allocation veuvage, à laquelle ont droit les veufs(ve)s pendant deux ans, sous condition de ressources, lorsque leur âge ne dépasse pas 54 ans au régime général et dans les régimes alignés, seraient alors à modifier en conséquence. Devraient pouvoir en bénéficier l'ensemble des conjoints survivants qui

ne seraient pas éligibles à la réversion, y compris ceux de fonctionnaires⁴⁸⁰.

b) Le critère des ressources

L'hypothèse d'une introduction d'une condition de ressources dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux de retraite qui n'en imposent pas pourrait être examinée de façon à mettre fin à une disparité avec le régime des salariés du secteur privé.

Compte tenu du fait que dans les régimes de retraite de la fonction publique et les régimes spéciaux, il n'existe pas comme pour les salariés du secteur privé de distinction entre régimes de base et complémentaire, une solution pourrait consister à harmoniser les règles actuellement applicables dans les secteurs public et privé. En ce sens, il pourrait être envisagé d'instaurer dans la fonction publique une forme de plafonnement sur une partie seulement des droits, comme dans le secteur privé où le plafond de ressources concerne uniquement la pension de réversion versée par le régime général. Par exemple, le plafonnement pourrait ne s'appliquer qu'à la partie de la pension de réversion correspondant à 40 % de la retraite du fonctionnaire quand il appartient à la catégorie A et à 70 % quand il relève d'une autre catégorie⁴⁸¹ ; le reste de la pension de réversion ne serait pas soumis à plafonnement, à l'image de la part versée aujourd'hui par les régimes complémentaires du secteur privé, les paramètres étant ajustés en fonction des impacts financiers et redistributifs souhaités.

480. De manière alternative, une allocation équivalente pourrait être créée au sein des régimes de retraite de fonctionnaires.

481. C'est-à-dire des proportions proches de la part moyenne de la pension de base versée par la CNAVTS aux anciens travailleurs du secteur privé à carrière complète selon qu'ils étaient cadres ou non-cadres (monopensionnés à la CNAVTS, c'est-à-dire affilié au seul régime général au titre de l'assurance vieillesse de base).

L'introduction éventuelle d'une condition de ressources dans les régimes complémentaires de salariés du secteur privé

L'absence de ce type de condition dans les régimes complémentaires de salariés induit certaines inégalités, au détriment de certaines veuves modestes qui ont travaillé. Celles-ci sont susceptibles de ne pas avoir droit à la réversion au régime général, en raison de leurs droits propres et percevoir une pension de réversion relativement modeste de la part de l'ARRCO, alors que la veuve d'un cadre, qui n'a pas travaillé elle-même, pourra percevoir une pension élevée et non plafonnée de la part de l'AGIRC.

Eu égard à l'ampleur des difficultés financières des régimes complémentaires de salariés à règles inchangées, récemment soulignée par la Cour⁴⁸², les partenaires sociaux, responsables de ces régimes, pourraient, le cas échéant, étudier la question de la mise sous condition de ressources des pensions de réversion qu'ils versent au regard de l'impact de ces dispositifs sur les revenus réels des conjoints survivants. Les seuils afférents seraient à ajuster en fonction des impacts financiers et redistributifs souhaités. Ils pourraient, en particulier, être fixés à un niveau plus élevé, s'il était souhaité limiter les effets de ce plafonnement sur les pensions de réversion des futur(e)s veuf(ve)s.

À défaut d'une mise sous condition de ressources des pensions de réversion servies par l'AGIRC-ARRCO, une formule alternative pourrait consister en la prise en compte progressive des pensions de réversion versées par les régimes complémentaires dans le cadre de l'application du plafond de ressources en vigueur dans le régime général.

Par ailleurs, dans le régime général et les régimes alignés sur ce dernier, un objectif de réduction des disparités pourrait conduire à prendre en considération, dans le cadre de cette condition de ressources, outre, le cas échéant, les pensions de réversion versées par les institutions de retraite complémentaire, progressivement l'ensemble des revenus du conjoint survivant, notamment ceux issus du patrimoine du conjoint décédé ou des biens de la communauté. Une évolution de cette nature apparaîtrait conforme à l'objet même d'une telle condition qui est de tenir compte de la situation financière réelle des personnes concernées.

482. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Garantir l'avenir des retraites complémentaires des salariés (AGIRC et ARRCO)*, la Documentation française, décembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

2 - Les règles d'attribution et de partage dans le cas d'ex-conjoints

Un calcul de la pension de réversion versée aux ex-conjoints survivants au *prorata* de la durée du mariage sur celle de la durée d'assurance (dans la limite de 100 %) pourrait être envisagé dans l'objectif de mettre fin à d'importantes disparités de traitement entre ayants droit selon que leur ex-conjoint s'est remarié ou pas, avec, notamment, un revenu significativement plus élevé en cas de non-remariage du défunt (ou de décès de l'autre ou des autres ayants droit).

Ce mode de calcul, s'il était retenu, permettrait que la pension du (de la) conjoint(e) ne soit plus tributaire des choix de vie de son ex-époux(se), de la survie ou non des autres ayants droit, ou encore du fait que ces derniers étaient le cas échéant encore mariés à l'assuré à la date du décès de ce dernier et, ce faisant, de remédier à certaines incohérences précédemment signalées. En contrepartie, le veuf(ve) pourrait cumuler dans tous les régimes, sous condition de ressources, des pensions de réversion liées à plusieurs conjoints successifs, alors que c'est parfois impossible aujourd'hui du fait de conditions de non-remariage (AGIRC-ARRCO) ou de non-cumul (fonctions publiques).

Une incidence favorable sur la gestion des pensions de réversion

Un calcul de la pension de réversion au *prorata* de la durée du mariage sur la durée d'assurance permettrait aussi de résoudre certaines difficultés de gestion, qui se traduisent par la non-application des règles de droit. Les régimes de retraite, en instruisant les demandes, en général du conjoint survivant (ou dernier ex-conjoint), ont communication des éléments relatifs à l'état-civil du défunt nécessaires au partage de la pension de réversion, puisque les demandeurs doivent fournir une copie intégrale de l'acte de naissance de l'ouvrant-droit. Cependant, pour calculer correctement la pension de réversion, ils doivent non seulement utiliser les éléments relatifs au nombre de mariages portés sur ce document, mais aussi, en principe, s'assurer de la survie des autres ayants droits éventuels, ce qui implique des recherches supplémentaires. De fait, s'ils n'ont pas à aviser les ex-conjoints de leurs droits, qui sont seulement réservés, puisque la réversion constitue un droit quérable, l'absence d'une telle vérification contrevient à la réglementation.

De plus, au régime général, les caisses doivent s'assurer de la survie des ayants droit potentiels non seulement à la liquidation de la première pension de réversion mais aussi par la suite, puisqu'elles doivent procéder à un nouveau partage au décès de l'un d'eux (même non-bénéficiaire). En pratique, elles n'effectuent habituellement pas de

diligences de cette nature. Le système d'information de la CNAVTS ne permet d'ailleurs pas de procéder automatiquement à ce recalcul au décès d'un (ex-)conjoint percevant une pension de réversion du régime général lui-même. Les régularisations s'avèrent donc tributaires d'éventuelles réclamations de la part d'un bénéficiaire ayant connaissance du décès d'un(e) autre ayant droit (même non-bénéficiaire) et portant cette information à l'attention de la caisse concernée.

Au-delà, la possibilité d'étendre cette règle de calcul à tous les cas, y compris en l'absence de divorce et de partage de la pension de réversion, pourrait être envisagée, ce qui remédierait à d'autres types de disparités. En effet, si l'assuré n'a été marié qu'une fois, sans se séparer, le conjoint survivant bénéficie de l'intégralité de la pension de réversion quand bien même il n'aurait vécu que très peu de temps avec lui, alors que ce n'est pas le cas de certains ex-conjoints ayant partagé son existence pendant de longues années.

3 - Une harmonisation des taux de réversion

Une évolution de cette nature pourrait passer par un alignement sur le taux de 54 % appliqué au régime général, d'où une amélioration de la situation à cet égard des bénéficiaires de la réversion dans la fonction publique d'État et à la CNRACL.

Cette harmonisation pourrait être étendue progressivement par les partenaires sociaux aux régimes dont ils ont la responsabilité. Alors que l'accord entre les partenaires sociaux de mars 2011 a harmonisé les règles applicables à l'AGIRC et à l'ARRCO en matière de majoration des droits propres pour charges de famille, le taux de réversion afférent aux droits familiaux est resté fixé à 100 % à l'ARRCO. Une première étape d'harmonisation envisageable pourrait consister à appliquer également un taux de 60 %, comme à l'AGIRC.

*

* *

Par ailleurs, une première étape dans le sens d'une plus grande clarté du financement pourrait consister à identifier dans les cotisations d'assurance vieillesse des différents régimes la part correspondant au financement des pensions de réversion qu'ils acquittent.

CONCLUSION

Les pensions de réversion conservent dans notre système de retraites une place déterminante, même si elle tend à se réduire. Près du quart des retraité(e)s en est attributaire. Elles apportent toujours une contribution significative à la réduction des écarts de revenus entre hommes et femmes à l'âge de la retraite, 90 % des bénéficiaires étant des femmes.

Pour autant, la persistance d'une très forte hétérogénéité des règles applicables entre les différents régimes crée de nombreuses et profondes disparités et des situations d'une grande complexité.

Ces règles n'ont pratiquement pas évolué alors même que les transformations de l'emploi et de la vie du couple modifient fortement le contexte social. Les droits propres qu'ont acquis les générations de femmes les plus récentes progressent rapidement du fait d'une activité professionnelle rémunérée devenue désormais la norme de référence et d'un allongement de la durée de leurs carrières, même si des disparités significatives demeurent par rapport à celles des hommes. La forte montée en charge des droits familiaux de retraite qui viennent se superposer le plus souvent aux droits conjugaux propres aux dispositifs de réversion contribue aussi de plus en plus à compenser les écarts entre hommes et femmes, pour partie d'une manière redondante.

Ces constats soulèvent la question d'une modernisation et d'une harmonisation à terme des dispositifs de réversion pour les rendre plus cohérents et plus justes, mais aussi plus soutenables eu égard aux difficultés financières récurrentes de moyen - long terme de notre système de retraite.

À ce titre, une réforme des mécanismes de réversion des différents régimes de retraite, couvrant tant le régime général de base des salariés que leurs régimes complémentaires et les régimes de la fonction publique et spéciaux, n'est envisageable que si des garanties indispensables sont clairement posées : l'absence de remise en cause des pensions déjà accordées, la prévisibilité des évolutions, la progressivité de la mise en œuvre et l'équité vis-à-vis des différentes catégories de retraité(e)s.

Dans le cadre de ces principes, les hypothèses de réforme présentées par la Cour pourraient contribuer à dessiner un scénario de référence pour une convergence à terme des dispositifs de réversion. Sa réalisation appellerait l'approfondissement des axes d'évolution suivants par les pouvoirs publics et par les partenaires sociaux, s'agissant pour ces derniers des régimes de retraite complémentaire des salariés dont ils ont la responsabilité :

- tendre à une harmonisation des conditions d'âge ouvrant le bénéfice de la réversion, ce qui pourrait passer notamment par l'introduction d'une telle disposition dans les régimes où elle n'existe pas. Cette cohérence accrue pourrait également se traduire par la suite par une évolution parallèle avec celle de l'âge d'ouverture du droit à retraite ;
 - aller vers l'instauration d'une condition de ressources dans les régimes qui en sont dépourvus (fonctions publiques et régimes spéciaux) et envisager une prise en compte plus complète des revenus réels du couple dans le calcul de celles qui existent ;
 - rechercher une harmonisation des taux de réversion ;
 - s'orienter vers une proratisation des pensions de réversion en fonction de la durée du ou des mariages rapportée à la durée d'assurance du conjoint décédé ;
 - examiner la possibilité de faire apparaître la part correspondant au financement des pensions de réversion au sein des cotisations d'assurance vieillesse.
-