

N° 314

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 22 février 2007
Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) (1) de la commission des Affaires sociales (2) sur les pensions de réversion,

Par MM. Claude DOMEIZEL et Dominique LECLERC,
Sénateurs.

(1) Cette mission est composée de : M. Alain Vasselle, *président* ; M. Bernard Cazeau, *vice-président* ; MM. Guy Fischer, Bernard Seillier, *secrétaires* ; MM. Nicolas About, Gérard Dériot, Claude Domeizel, Jean-Pierre Godefroy, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jean-Marie Vanlerenberghe.

(2) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mme Catherine Procaccia, M. Thierry Repentin, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MECSS	7
AVANT-PROPOS	9
TRANSPARENCE, ÉQUITÉ, SOLIDARITÉ : LES TROIS OBJECTIFS D'UNE RÉFORME DE LA RÉVERSION	13
I. LA RÉVERSION : UN IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL FORT	13
A. UN POSTE DE DÉPENSES NON NÉGLIGEABLE POUR LES RÉGIMES DE RETRAITE	13
B. UNE PART DÉTERMINANTE DES RESSOURCES DES CONJOINTS SURVIVANTS, EN PARTICULIER DES FEMMES	14
II. UNE LOGIQUE BROUILLÉE REPOSANT SUR DES MÉCANISMES COMPLEXES CONDUISANT À DES PRISES EN CHARGE INÉGALITAIRES	20
A. LA RÉVERSION ENTRE LOGIQUE PATRIMONIALE ET LOGIQUE D'ALLOCATION SOCIALE.....	20
1. <i>Un long processus de sédimentation historique aboutissant à une extrême diversité du droit de la réversion</i>	21
2. <i>Les fonctions publiques, les régimes spéciaux et les régimes complémentaires : l'affirmation ancienne d'une logique patrimoniale</i>	24
3. <i>Le régime général et les régimes alignés et assimilés : un droit contributif réservé aux plus modestes</i>	29
B. LA RÉFORME DE 2003/2004 : UN DISPOSITIF PRIS DANS L'URGENCE AUX CONSÉQUENCES MAL MAÎTRISÉES	32
1. <i>La genèse de la réforme : le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999</i>	32
2. <i>Le dispositif voté par le législateur</i>	33
3. <i>Les décrets de 2004 et la mise en œuvre effective de la loi</i>	35
a) <i>Les décrets initiaux du 24 août 2004</i>	35
b) <i>Les décrets rectificatifs du 23 décembre 2004</i>	36
c) <i>Les effets de la réforme</i>	38
4. <i>Une logique définitivement brouillée pour une portée incertaine</i>	40
C. UNE COUVERTURE FINANCIÈRE INCOHÉRENTE ET INÉGALITAIRE DU RISQUE VEUVAGE	40
III. UNE DYNAMIQUE ÉTROITEMENT CORRÉLÉE AU TRAVAIL DES FEMMES ET À L'ÉVOLUTION DE LA NUPTIALITÉ	48
A. LE MAINTIEN D'UN ÉCART SENSIBLE DE REVENUS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES À LA RETRAITE.....	48
B. L'EFFONDREMENT PRÉVISIBLE DU TAUX DE NUPTIALITÉ ET LA QUESTION DE LA PRISE EN COMPTE DES AUTRES FORMES DE CONJUGALITÉ.....	52

IV. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE APPROCHE CONSENSUELLE ET RÉALISTE DE LA RÉVERSION	56
A. L'APPORT DES EXEMPLES ÉTRANGERS	56
1. <i>Les pays du nord de l'Europe : une absence de réversion qui reflète avant tout une meilleure intégration des femmes dans le marché du travail</i>	56
2. <i>La France proche des schémas en vigueur dans le reste de l'Europe, sauf en ce qui concerne la prise en considération des conjoints survivants conservant des enfants à charge</i>	57
3. <i>Le « splitting » en Allemagne : une démarche novatrice dont le bilan doit cependant encore être fait</i>	59
B. LES VOIES ET MOYENS D'UNE RÉFORME POUR LA FRANCE	60
1. <i>Les pensions de réversion : un droit contributif, corrélé aux retraites, dont la vocation prioritaire est de garantir le niveau de vie du conjoint survivant</i>	60
2. <i>Un cadre financier contraint par les conséquences du vieillissement futur de la population : le choix d'une réforme à coût nul</i>	62
3. <i>Un indispensable recilage du dispositif prenant cependant en compte les évolutions de la société</i>	63
4. <i>La nécessité de suivre une méthode rigoureuse pour échapper aux risques de l'improvisation</i>	64
5. <i>Une obligation de se tenir prêt pour 2008, même si la réforme de la réversion est un sujet distinct de celui des retraites</i>	65
C. LES MESURES PROPOSÉES PAR LA MECSS	65
1. <i>Simplifier la gestion des demandes de pension de réversion ainsi que l'exercice des droits des assurés</i>	65
a) Alléger la gestion administrative du contrôle de la condition de ressources	65
b) Améliorer les modalités de cristallisation des pensions de réversion	66
2. <i>Dégager des marges de manœuvre financières</i>	67
a) Rétablir une condition d'âge pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés.....	67
b) Rétablir une condition de durée de mariage pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés	69
c) Proratiser pour les ayants droit divorcés le montant de la réversion en fonction de la durée du mariage rapportée à la durée totale d'assurance du conjoint décédé	70
d) Poser la question, dans la fonction publique et les régimes spéciaux, de l'introduction d'un plafond pour les réversions les plus élevées, en contrepartie d'un relèvement du plancher existant en faveur des basses pensions	70
e) Envisager, en fonction des revenus du conjoint survivant, de faire varier à l'intérieur d'une fourchette le taux de la réversion.....	71
3. <i>Mettre en œuvre des mesures nouvelles plus efficaces en faveur des conjoints survivants</i>	72
a) Porter à 60 % le taux de la réversion du régime général et des régimes alignés	72
b) Créer une mesure spécifique en faveur des jeunes conjoints survivants ayant au moins deux enfants à charge	73
c) Revenir sur la suppression programmée de l'assurance veuvage pour les conjoints survivants du régime général et des régimes alignés ayant au plus un enfant à charge.....	74
d) Etendre aux personnes pacsées le bénéfice des pensions de réversion et l'envisager pour les concubins avec enfants à charge.....	75
e) Favoriser l'activité professionnelle des seniors en rendant possible le cumul intégral d'un emploi et d'une pension de réversion.....	76
4. <i>Recourir à d'autres moyens que les pensions de réversion pour améliorer les revenus des veuves et des veufs</i>	77
a) Etudier la mise en œuvre, à titre subsidiaire, du modèle allemand de partage facultatif des droits à la retraite dans le couple (« le splitting »)	77
b) Poser la question de l'encouragement de la prévoyance par des moyens spécifiques	77

TRAVAUX DE LA MISSION	79
I. AUDITIONS	79
• Audition de Mmes Janine DUHAY-BLARET, vice-présidente, Christiane JOURNEAU, responsable de la commission ressources des retraités, M. Benoît JAYEZ, responsable de la commission territoriale, et de Mme Marie ROZET, membre, du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)	79
• Audition de Mmes Dominique ARVISET, présidente, Christiane POIRIER, vice-présidente, Andrée MENGIN, secrétaire générale, et Geneviève LOBIER, secrétaire générale adjointe, de la Fédération des associations des conjoints survivants (Favec).....	83
• Audition de MM. Dominique LIBAULT, directeur, Franck LE MORVAN, sous-directeur des retraites, Jean-Luc VIEILLERIVIÈRE, sous-directeur des études et des prévisions financières, et Nicolas AGNOUX, chef de bureau, de la Direction de la sécurité sociale.....	87
• Audition de M. Bertrand FRAGONARD, président de la 2e Chambre de la Cour des comptes.....	92
• Audition de Mmes Annick MERLEN et Jacqueline PASQUIER, secrétaires nationales de la Fédération générale des retraités de la fonction publique (FGR-FP)	98
• Audition de MM. Jean CATHERINE, vice-président, et Jean COLLIN, secrétaire général, de la Confédération française des retraités (CFR)	101
• Audition de MM. Patrick HERMANGE, directeur, Vincent POUBELLE, directeur chargé de la prospective et de la coordination des études, Mmes Vanessa LECONTE, responsable du département réglementation à la direction de la retraite et du contentieux, et Isabelle BRIDENNE, responsable du pôle évaluation à la direction de la prospective et de la coordination des études, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)	104
• Audition de M. Raphaël HADAS-LEBEL, président du Conseil d'orientation des retraites	108
• Contribution écrite et auditions des rapporteurs.....	113
II. PRÉSENTATION DU RAPPORT À LA COMMISSION	114
ANNEXE N° 1 - LES DROITS À PENSION DE RÉVERSION : ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉGIMES	123
ANNEXE N° 2 - LES PENSIONS DE RÉVERSION DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LES RÉGIMES ALIGNÉS : TABLEAU COMPARATIF DE LA RÉFORME DE 2003 ET DES DÉCRETS D'APPLICATION DE 2004	145
ANNEXE N° 3 - ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE SUR LES PENSIONS DE RÉVERSION DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS (SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES DU SÉNAT)	149

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS DE LA MECSS

**Adapter la réversion aux évolutions d'une société en mutation :
les propositions et les orientations de la Mecss du Sénat
pour une réforme à coût nul, respectueuse des contraintes
de financement actuelles et futures de notre système social**

1. Simplifier la gestion des pensions de réversion et l'exercice des droits des assurés

- Apprécier les ressources des conjoints survivants sur la base des données en possession des services fiscaux
- Permettre la révision de la pension de réversion même après soixante ans, afin de traiter le cas des assurés sociaux pénalisés par le droit existant lorsqu'ils subissent une baisse brutale de revenu

2. Dégager des marges de manœuvre financières

- Rétablir une condition d'âge minimale de **cinquante ans** pour l'ouverture des droits dans le régime général et les régimes alignés
- Rétablir **une condition de durée minimum de mariage**, en transposant dans le régime général et les régimes alignés les dispositions applicables à la fonction publique
- **Proratiser** le montant de la réversion des divorcés non remariés, en rapportant la durée du mariage à la durée de la carrière professionnelle du conjoint décédé
- Poser la question, dans la fonction publique et les régimes spéciaux, de **l'introduction d'un plafond** pour la réversion des traitements les plus élevés, en contrepartie d'un relèvement des basses pensions
- Envisager de faire varier le taux de la réversion à l'intérieur d'une fourchette, en fonction des revenus du conjoint survivant

3. Introduire des mesures nouvelles plus favorables aux conjoints survivants

- Porter de 54 % à **60 %** le taux de la réversion du régime général et des régimes alignés
- Créer, **en faveur des jeunes veufs ou veuves ayant au moins deux enfants à charge, une allocation spécifique** cumulable avec les prestations familiales
- **Revenir sur la suppression programmée de l'assurance veuvage** pour les veuves du régime général et des régimes alignés ayant au plus un enfant à charge
- Etendre aux **personnes pacsées** depuis plus de cinq ans le bénéfice des pensions de réversion ; poser la question de cette extension aux personnes vivant en union libre et ayant des enfants communs à charge
- Autoriser **le cumul intégral d'un emploi et d'une pension de réversion** afin de favoriser l'activité professionnelle des conjoints survivants

4. Recourir à d'autres moyens que les pensions de réversion pour améliorer les revenus des veuves et des veufs

- Etudier la mise en œuvre, à titre subsidiaire, du modèle allemand de partage facultatif des droits à la retraite dans le couple (« **le splitting** »)
- Ouvrir un débat sur l'incitation à **la prévoyance** pour faire face aux accidents de la vie

Mesdames, Messieurs,

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat a choisi d'étudier le thème des pensions de réversion et la question corrélative du veuvage avec **trois objectifs majeurs** :

- prendre la mesure exacte de **la situation parfois difficile**, sur le plan humain et financier, de nombreux conjoints survivants et s'efforcer de dégager des solutions viables et pérennes pour cette population ;

- tirer les conséquences de la **mise en œuvre délicate de la réforme** des pensions de réversion intervenue **en 2003 et 2004** ;

- souligner **les limites** ainsi que **les fortes disparités** caractérisant la prise en charge du risque veuvage par notre système social.

Après plusieurs mois de travail et d'auditions, vos rapporteurs ont été frappés de constater le **caractère extraordinairement touffu et complexe du cadre juridique de la réversion**. Celui-ci est devenu, en raison principalement de la diversité des règles selon l'organisme de protection sociale d'affiliation, non seulement souvent incompréhensible pour les assurés sociaux eux-mêmes mais en outre illisible pour les décideurs publics. Dans un souci pédagogique, la Mecss s'est ainsi attachée à recenser patiemment les principales règles des grands régimes sociaux. Les résultats de ce travail, inédit à ce niveau de détail, sont publiés en annexe du présent rapport. Force est ainsi de constater que la complexité de notre système de réversion est généralement sous-estimée et que les outils de simulation des projets de réforme demeurent largement insuffisants, rendant très peu fiables les résultats obtenus.

Mais là ne réside peut-être pas son seul défaut : l'indemnisation des conjoints survivants revêt surtout un **caractère profondément incohérent et inéquitable**. Les auditions préparatoires ont en effet montré que ce système comporte plusieurs « angles morts », certaines veuves apparaissant particulièrement mal prises en charge, alors que d'autres bénéficient de situations qui peuvent être qualifiées de correctes, voire satisfaisantes. En particulier, une ligne de partage claire sépare le régime général et les régimes alignés, où les pensions de réversion sont soumises à condition de ressources, des régimes spéciaux et de la fonction publique, pour lesquels ces conditions n'existent pas.

De ce point de vue, il semble indispensable de procéder à une **analyse critique de la réforme de 2003/2004**, marquée par une certaine improvisation et qui n'apparaît satisfaisante ni sur le fond ni sur la forme.

A la recherche de solutions sur la voie d'une plus grande équité, la Mecss s'est fixé, dans un double souci de réalisme et de responsabilité, l'obligation de faire des propositions allant dans le sens d'un dispositif de couverture du risque veuvage **financièrement viable dans un contexte de vieillissement de la population** impliquant une hausse relative des besoins de financement de l'assurance maladie et du coût des régimes de retraite, ainsi qu'une montée en charge des dépenses liées à la dépendance. Tout projet d'amélioration de la situation financière des veufs et des veuves se heurte en effet à des contraintes financières très fortes, compte tenu du niveau déjà très élevé du total des dépenses sociales (plus de 30 % du PIB) qui place notre pays au troisième rang des Etats de l'OCDE. Des choix doivent être faits.

Ce constat a conduit les sénateurs membres de la mission à **revenir aux fondements de la réversion** et à s'interroger sur l'opportunité de vouloir **tracer, dans ce domaine, une perspective d'harmonisation, voire d'unification progressive, des règles.**

En définitive, ce rapport a pour ambition tout à la fois :

- de **dépasser les constats régulièrement formulés sur ces questions**, notamment dans les rapports parlementaires ;
- d'aboutir à un **diagnostic partagé**, selon une démarche analogue à celle du Conseil d'orientation des retraites¹ ;
- d'envisager l'avenir de l'indemnisation du veuvage dans le cadre des **perspectives globales de financement de l'Etat-Providence.**

Fruit de discussions approfondies entre vos deux rapporteurs qui conservent chacun leurs convictions, ce travail aura permis de dégager des propositions, d'envisager des pistes de réflexion et **d'ouvrir un débat sur certaines questions sensibles, voire même taboues.**

Vos rapporteurs qui ont tous deux joué un rôle important au cours des débats de 2003, l'un en qualité de rapporteur de la loi portant réforme des retraites, l'autre en tant que principal intervenant de l'opposition, ont souhaité fournir un éclairage utile dans la perspective de la prochaine législature. Ils ont la conviction commune qu'il convient d'éviter de reproduire la mésaventure des décrets d'application sur la réversion, en préparant minutieusement la prochaine réforme.

¹ *Le Conseil d'orientation des retraites effectue parallèlement un travail de portée plus large sur les droits conjugaux et familiaux et le principe d'égalité entre hommes et femmes qui recouvre notamment la question des pensions de réversion.*

L'évolution de ce cadre juridique apparaît d'autant plus nécessaire qu'au-delà des questions non résolues auxquelles elle reste confrontée, **la réversion sera amenée à changer profondément**, d'ici une vingtaine d'années, en raison de l'augmentation du travail féminin, de la diminution du taux de nuptialité, de l'augmentation du nombre des divorces et du développement des nouvelles formes de vie en couple comme le Pacs.

TRANSPARENCE, ÉQUITÉ, SOLIDARITÉ : LES TROIS OBJECTIFS D'UNE RÉFORME DE LA RÉVERSION

I. LA RÉVERSION : UN IMPACT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL FORT

Le montant des pensions de réversion constitue un poste de dépenses non négligeable pour les régimes de retraite. Leur poids apparaît également déterminant dans les ressources des conjoints survivants, en particulier des femmes âgées.

A. UN POSTE DE DÉPENSES NON NÉGLIGEABLE POUR LES RÉGIMES DE RETRAITE

• L'ensemble des régimes de retraite entrant dans le champ couvert par la commission des comptes de la sécurité sociale a consacré plus de **17,7 milliards d'euros** au financement des **pensions de réversion en 2005**, dont **7,7 milliards** pour le seul **régime général** (8 milliards d'euros en 2006).

Montants consacrés par les régimes sociaux au financement des pensions de réversion en 2005

Régime	Montants versés <i>(en millions d'euros)</i>	% des prestations légales de vieillesse
Régime général (Cnav)	7 671	10,5
Fonctionnaires de l'Etat	3 286	9,9
Exploitants agricoles (MSA non salariés)	1 307	15,6
Salariés agricoles (MSA salariés)	1 091	22,0
SNCF	937	20,3
Mines (CANSSM)	600	31,9
Commerçants (Organic)	585	18,6
Fonctions publiques territoriale et hospitalière (CNRACL)	508	6,0
Industries électriques et gazières (IEG)	474	15,0
Artisans (Cancava)	428	17,3
Marine (Enim)	250	23,9
Ouvriers de l'Etat (FSPOEIE)	233	16,4
RATP	110	15,2
Professions libérales (Cnav-PL)	93	13,7
Autres	169	ND
Total	17 742	11,7

Source : Direction de la sécurité sociale - Commission des comptes de la sécurité sociale.

• Les charges de réversion représentaient **en moyenne plus de 10 % du total des charges de prestations légales de vieillesse**, avec des pourcentages sensiblement plus élevés pour les régimes en voie d'extinction, tel le régime des mines (32 % des pensions versées et 40 % des pensionnés).

Les droits de réversion des **régimes complémentaires** atteignaient également des montants importants à la même date : de l'ordre de 5,1 milliards d'euros (soit 15,4 % du total des allocations versées) pour l'Arrco et environ 2,9 milliards d'euros (soit 16,5 % du total des allocations versées) pour l'Agirc.

• Parallèlement, les **dépenses d'assurance veuvage** n'ont représenté en 2005 qu'une somme minime, **69 millions d'euros**, répartie entre le régime général - 65 millions d'euros (66 millions en 2006) - et les régimes agricoles - 4 millions d'euros (1 million d'euros pour les exploitants agricoles et 3 millions pour les salariés agricoles).

B. UNE PART DÉTERMINANTE DES RESSOURCES DES CONJOINTS SURVIVANTS, EN PARTICULIER DES FEMMES

• Le nombre des titulaires d'une pension de réversion rapporté à l'ensemble de la population est également important.

Bénéficiaires d'une pension de réversion au 31 décembre 2004

Régime	Hommes	Femmes	Ensemble
Régime général (Cnav)*	99 266	2 240 557	2 339 823
Fonctionnaires de l'Etat	29 813	427 451	457 264
Exploitants agricoles (MSA non salariés)	46 495	434 101	480 596
Salariés agricoles (MSA salariés)	20 645	654 525	675 170
SNCF	2 104	115 879	117 983
Mines (CANSSM)	1 140	126 832	127 972
Commerçants (Organic)**	15 128	231 810	246 938
Fonctions publiques territoriale et hospitalière (CNRACL)	16 369	109 358	125 727
Industries électriques et gazières (IEG)	923	39 043	39 966
Artisans (Cancava)**	5 172	278 988	284 160
Marine (Enim)	1 105	43 717	44 822
Ouvriers de l'Etat (FSPOEIE)	1 010	38 047	39 057
RATP	220	11 275	11 495
Ircantec	30 174	262 760	292 934
Arrco***	208 377	2 768 440	2 976 817
Agirc	12 697	480 932	493 629

* Métropole - ** Régimes de base et complémentaire - *** Données 2005
 Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees),
 d'après les données fournies par les régimes.

En 2004¹, plus de 13,9 millions de personnes âgées de cinquante-quatre ans ou plus ont reçu une pension d'un régime obligatoire de base ou complémentaire. **Un droit dérivé a été versé à 3,75 millions d'entre elles, soit plus d'un quart des retraités et 6 % de la population totale de notre pays.**

Compte tenu d'une forte proportion de polypensionnés, le nombre total de pensions de réversion versées, résultat de l'addition des données de la première partie du tableau de la page précédente, est de l'ordre de 5 millions d'unités².

• Environ **92 % des bénéficiaires d'une pension de réversion sont des femmes**³, soit 3,45 millions des 3,75 millions des titulaires d'un droit à réversion, contre seulement 304 000 hommes. Par ailleurs, si l'on considère spécifiquement la population des femmes de l'échantillon inter-régimes de 2004 (c'est-à-dire âgées de cinquante-quatre ans ou plus au 31 décembre 2004), **plus de 45 % sont titulaires d'un droit à réversion**, éventuellement combiné avec un droit propre, contre moins de 5 % des hommes.

Répartition du nombre de retraités en 2004 selon le type de droits perçus

	Droit direct exclusivement (a)	Droit dérivé exclusivement (b)	Droit direct combiné avec un droit dérivé (c)	Bénéficiaires d'un droit dérivé (b+c)
Hommes	95,2 %	0,3 %	4,5 %	4,8 %
Femmes	54,4 %	12,8 %	32,8 %	45,6 %
Ensemble	73,1 %	7,1 %	19,8 %	26,9 %

Champ : retraités âgés de 54 ans ou plus, nés en France ou à l'étranger.

Source : Drees - EIR 2004

¹ Les données qui suivent, et qui constituent la principale base d'information sur le nombre des bénéficiaires de la réversion et le montant moyen des droits perçus, ont été collectées **fin 2006** par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) et reflètent **la situation au 31 décembre 2004**. La Drees interroge tous les quatre ans la quasi-totalité des organismes de retraite obligatoire, de base et complémentaire, afin d'obtenir des données sur les avantages de retraite versés d'un échantillon anonyme d'individus. L'échantillon inter-régimes (EIR) 2004 est la cinquième édition de cette opération statistique, après 1988, 1993, 1997 et 2001. Par ailleurs, certaines données sont issues du document intitulé : « Analyse des bénéficiaires de pensions de réversion », établi par la Drees pour le Conseil d'orientation des retraites pour sa séance du 28 mars 2007.

² La Drees ne possède pas de données pour la Cnav-professions libérales. Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006 fait état, au 1^{er} juillet 2005, de 37 600 bénéficiaires de droits dérivés au régime de base et de 44 900 bénéficiaires au régime complémentaire. Ces effectifs ne prennent toutefois pas en compte les bénéficiaires de pensions de réversion percevant par ailleurs un droit propre de la Cnav-professions libérales.

³ Alors que la proportion de femmes parmi les conjoints survivants n'est « que » de 85 %.

Cette plus grande proportion de femmes bénéficiaires, et donc de veuves, s'est expliquée jusqu'à présent par la surmortalité masculine et par le constat que les hommes ont en moyenne des épouses plus jeunes qu'eux. Cette forte prédominance féminine trouve également aujourd'hui encore son origine dans le fait que les conjointes des veufs des générations les plus anciennes ont acquis peu de droits propres, voire pas du tout.

En effet, **un quart des allocataires** de droits dérivés, soit près d'un million de personnes, pour l'essentiel des femmes, ne sont pas parallèlement bénéficiaires d'un droit propre et **ne perçoivent donc que leur pension de réversion**.

• Dans ces conditions, **le rôle de la pension de réversion apparaît aujourd'hui essentiel dans la solvabilisation des femmes seules de plus de soixante ans**. Toujours selon les données de l'échantillon inter-régimes de 2004 collectées par la Drees, en effet, **la part des droits dérivés** dans le total des **retraites perçues par les femmes** aurait atteint, au 31 décembre 2004, **près de 23 %**, contre moins de 1 % pour les hommes.

**Montants mensuels moyens bruts des éléments composant
la retraite globale selon l'âge et le sexe**

(en euros)

		de 60 à 64 ans	de 65 à 69 ans	de 70 à 74 ans	de 75 à 79 ans	de 80 à 84 ans	85 ans et plus	Tous	
Hommes	Droit direct (a)	1 603	1 599	1 519	1 514	1 517	1 452	1 550	94,7%
	Droit dérivé	6	8	10	17	22	35	13	0,8%
	Accessoires*	58	61	69	74	77	73	67	4,1%
	Minimum vieillesse	6	5	6	8	8	14	7	0,4%
	Retraite totale (b)	1 672	1 674	1 604	1 612	1 624	1 574	1 636	100%
Femmes	Droit direct (c)	1 073	801	705	663	625	601	745	73,0%
	Droit dérivé	75	120	192	279	373	437	229	22,5%
	Accessoires*	37	34	37	37	40	38	37	3,6%
	Minimum vieillesse	6	7	7	8	11	22	9	0,9%
	Retraite totale (d)	1 191	961	941	986	1 048	1 097	1 020	100%
Ensemble	Droit direct	1 362	1 179	1 075	1 022	977	859	1 106	85,3%
	Droit dérivé	37	67	109	168	234	315	132	10,2%
	Accessoires*	48	47	52	53	54	48	50	3,9%
	Minimum vieillesse	6	6	7	8	10	19	8	0,6%
	Retraite totale	1 453	1 299	1 243	1 251	1 275	1 242	1 296	100%
Différences hommes/femmes	Droit direct (c/a)	67%	50%	46%	44%	41%	41%	48%	
	Retraite totale (d/b)	71%	57%	59%	61%	65%	70%	62%	

* *Essentiellement, bonification pour trois enfants ou plus.*

*Champ : retraités nés en France, âgés de 60 ans et plus,
bénéficiaires d'un droit direct dans un régime de base.*

Source : Drees - EIR 2004

Par ailleurs, on constate que **la pension de droit direct perçue par les femmes représente moins de la moitié de la pension de droit direct perçue par les hommes** (48 % exactement). **L'ajout de la pension de réversion permet seul de réduire cet écart**, même s'il ne parvient pas à l'annuler (les pensions totales perçues par les femmes ne sont plus alors inférieures « que » de 38 % à celles des hommes). La réversion apparaît ainsi comme **un instrument essentiel de réduction des inégalités entre hommes et femmes**, du moins à l'âge de la retraite.

Encore convient-il de remarquer que le tableau de la page précédente ne recouvre que le champ des retraités nés en France, ayant soixante ans ou plus et bénéficiaires d'un droit direct dans un régime de base. Ce qui emporte deux restrictions d'ordre méthodologique :

- d'une part, le montant de 229 euros par mois et le taux de 22,5 % sont une moyenne établie sur un échantillon comprenant des veuves qui ne perçoivent que des droits propres et pas de droits dérivés, ce qui a pour conséquence de réduire cette moyenne ;

- d'autre part, l'étude de la Drees exclut les femmes qui ne touchent qu'une pension de réversion et aucun droit propre, avec la même conséquence sur la moyenne figurant dans le tableau.

• Si l'on se concentre cette fois sur les seules personnes, hommes et femmes, touchant une pension de réversion, il apparaît que **l'avantage principal de droit dérivé s'élève en moyenne à 523 euros mensuels** (au lieu des 132 euros affichés dans le tableau de la page précédente).

Le montant de cet avantage principal de droit dérivé diffère cependant considérablement selon le sexe du bénéficiaire, son âge, l'existence parallèle ou non d'une pension de droit propre et le statut de résident en France ou à l'étranger.

Montant mensuel moyen de l'avantage principal de droit dérivé

(en euros)

	Hommes	Femmes
1. Ensemble	238	548
2. Ne percevant qu'un droit dérivé	312	545
*résidant en France	314	680
*résidant à l'étranger	ns	239
3. Percevant un droit dérivé combiné avec un droit direct	233	549
*résidant en France	235	553
*résidant à l'étranger	ns	314

Champ : retraités âgés de 54 ans ou plus et bénéficiaires d'un droit dérivé.

Source : Drees - EIR 2004

Pour ne prendre que le chiffre le plus significatif, ce montant s'élève en effet à **548 euros en moyenne pour les femmes** et 238 euros pour les hommes. Il atteint **près de 700 euros par mois pour les veuves ne percevant qu'une ressource de droit dérivé**, à l'exclusion de toute pension de droit direct, et résidant en France.

Au-delà de soixante-cinq ans, plus la veuve est âgée, plus le montant de droit dérivé est élevé, et inversement pour les hommes. Cette situation est la conséquence de différences de comportement entre les générations : comme on l'a vu plus haut, les plus anciennes classes d'âge de femmes ont des montants de droits directs plus faibles que les jeunes retraitées. Il en résulte, pour leurs veufs, que le montant du droit dérivé potentiel est moins élevé alors que, pour les veuves des plus jeunes générations, le droit dérivé est moins souvent servi en intégralité, compte tenu du plafonnement des ressources dans les régimes de base des salariés du privé.

• Enfin, pour clore cette présentation de l'impact économique de la réversion, il convient de remarquer que **l'existence de droits de réversion au bénéfice des femmes leur permet en moyenne de bénéficier de ressources plus élevées que les non-veuves.**

Montant mensuel moyen de la retraite globale par groupe d'âge

(en euros)

	Bénéficiaires d'un droit dérivé en complément ou non d'un droit direct		Bénéficiaires d'un droit direct exclusivement	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Moins de 60 ans	434	533	1 498	1 397
60 à 64 ans	1 584	1 002	1 492	1 072
65 à 69 ans	1 683	1 093	1 413	916
70 à 74 ans	1 590	1 073	1 374	749
75 à 79 ans	1 615	1 082	1 430	727
80 à 84 ans	1 580	1 071	1 498	761
85 ans et plus	1 396	1 017	1 386	799
Ensemble	1 513	1 028	1 434	850

Champ : retraités âgés de cinquante-quatre ans et plus.

Source : Drees - EIR 2004

Comme le montre le tableau ci-dessus, les femmes uniquement allocataires d'un droit direct perçoivent **une retraite totale inférieure en moyenne de 20 %** à celles des veuves bénéficiaires d'un droit dérivé. Pour les hommes, l'écart entre non-veufs et veufs est moins important, la part de la pension de réversion dans la retraite totale étant plus faible.

L'avantage de réversion, lorsqu'il est perçu, représente en moyenne un peu plus de la moitié du total de la retraite perçue par une veuve.

Part de l'avantage principal de droit dérivé dans la retraite globale des bénéficiaires de droits dérivés par groupe d'âge

	Hommes	Femmes
Moins de 60 ans	64 %	83 %
60 à 64 ans	18 %	49 %
65 à 69 ans	16 %	45 %
70 à 74 ans	15 %	49 %
75 à 79 ans	16 %	52 %
80 à 84 ans	13 %	56 %
85 ans et plus	14 %	58 %
Ensemble	16 %	53 %

Champ : retraités âgés de cinquante-quatre ans et plus et bénéficiaires d'un droit dérivé, y compris les personnes n'ayant qu'un droit dérivé.

Source : EIR 2004 - Drees

Le constat d'un plus fort revenu relatif des veuves par rapport aux non veuves ne doit pas conduire à conclure que les épouses bénéficiant d'un droit à réversion jouiraient d'un avantage par rapport à celles qui n'en bénéficient pas, mais plutôt que **les mécanismes de réversion, pris dans leur ensemble, remplissent plus ou moins leur rôle qui est de garantir le niveau de vie des conjoints survivants femmes** ou, du moins, permettent de tendre vers cet objectif. On sait, en effet, que les dépenses d'un ménage ne sont pas divisées par deux au décès de l'un des deux conjoints, mais par un coefficient inférieur, compte tenu de l'existence de frais fixes (les charges liées au logement notamment).

*

* *

L'affirmation qui précède, comme toutes celles de cette première partie, doit être appréciée avec prudence. Le tableau d'ensemble qui vient d'être dressé donne, en effet, des ordres de grandeur et reflète des moyennes. **La situation dans le détail apparaît infiniment plus contrastée**, à l'image des règles qui régissent les pensions de réversion, marquées par leur très grande diversité d'un régime à l'autre.

II. UNE LOGIQUE BROUILLÉE REPOSANT SUR DES MÉCANISMES COMPLEXES CONDUISANT À DES PRISES EN CHARGE INÉGALITAIRES

Le droit français de la réversion apparaît aujourd'hui quelque peu hybride, combinant une approche contributive et patrimoniale avec une logique d'allocation sociale reflétée notamment par l'existence d'une condition de ressources pour les ressortissants du régime général et des régimes alignés.

Cette diversité d'approches se retrouve dans les règles applicables dans les différents régimes qui diffèrent sensiblement de l'un à l'autre. Au sein même de chaque régime, les mécanismes mis en œuvre peuvent être eux-mêmes affectés d'une certaine complexité, ce qui vient accroître le sentiment de confusion qui envahit celui qui tente de s'y retrouver dans le « maquis » des normes en vigueur.

De ce point de vue **la refonte de 2003**, inscrite dans la loi du 21 août portant réforme des retraites, qui ambitionnait de simplifier le droit de la réversion et d'en esquisser un début d'harmonisation, apparaît avec la distance comme **inadaptée, car fondée sur des réflexions certes intéressantes mais qui n'ont pas été ensuite correctement étayées par des simulations solides et pertinentes**. En 2007, le paysage de la réversion demeure, en conséquence, **foncièrement inégalitaire et entaché d'une excessive complexité**.

A. LA RÉVERSION ENTRE LOGIQUE PATRIMONIALE ET LOGIQUE D'ALLOCATION SOCIALE

L'ensemble des régimes de réversion, pour divers qu'ils soient, reposent sur **un socle commun de principes** élaboré dès avant la Seconde Guerre mondiale. Ce qui les différencie aujourd'hui apparaît d'abord dans les modalités de mise en œuvre de ces principes, notamment **la prise en compte ou non des ressources du conjoint survivant** pour l'allocation de la pension de réversion. L'impression de grande diversité des règles d'un régime à l'autre se nourrit en outre de choix différents dans la définition des paramètres d'octroi de la réversion, par exemple, en ce qui concerne le degré d'ouverture des droits à réversion aux veufs, sujet sur lequel les régimes évoluent globalement dans la même direction mais à des rythmes très variables.

1. Un long processus de sédimentation historique aboutissant à une extrême diversité du droit de la réversion

• Dans un contexte de travail presque exclusivement masculin, la réversion vise à l'origine à **garantir son niveau de vie à la femme dont le conjoint est décédé**¹. La pension de réversion s'analysait donc initialement comme **un prolongement du devoir de protection dû à la femme par son mari**, auquel incombait le statut de chef de famille en application de l'article 213 du code civil. Il s'agissait d'un droit dérivé, au sens exact du terme, de celui du défunt.

S'il est d'ailleurs une condition présente dès le début et sur laquelle il n'existe aucun point de divergence entre les différents régimes de protection sociale dans le domaine de la réversion, c'est **l'obligation de mariage** : le bénéficiaire d'un droit dérivé a toujours été et reste lié au mariage préalable du défunt et du conjoint survivant, à l'exclusion de toute autre forme de vie en commun (concubinage et, maintenant, Pacs).

Les fonctionnaires ont été les premiers, dès la première moitié du XIX^e siècle², à bénéficier d'un système de pensions de réversion, d'ailleurs au départ exclusivement réservé aux femmes. La pension de réversion était un avantage octroyé au fonctionnaire en raison de son appartenance au personnel de l'Etat, lequel se substituait, en quelque sorte, au fonctionnaire mort après services rendus et assurait ainsi la protection de la famille à une époque où les épouses, en pratique, ne travaillaient pas. La loi du 14 avril 1924 a pérennisé et renforcé les mécanismes institués au siècle précédent.

Dans le secteur privé, le décret-loi du 28 octobre 1935, pris pour l'application des lois sur les assurances sociales de 1928 et 1930 a, le premier, permis à l'assuré de demander que « *le capital représentatif de sa pension serve à la constitution d'une rente réversible pour moitié sur la tête de son conjoint survivant, avec jouissance pour ce dernier au plus tôt à cinquante-cinq ans* ». Cette réversibilité avait cependant pour corollaire une réduction des droits propres de l'assuré.

La mise en place du régime général, en 1945, s'est accompagnée concomitamment de la généralisation de la réversion.

D'emblée, la fonction publique et le secteur privé (hors régimes spéciaux) ont cependant tiré des conséquences différentes du principe de base selon lequel la pension de réversion était le prolongement de l'obligation d'entretien dû à l'épouse par son mari. **Dans la fonction publique, il n'avait pas été institué de conditions de ressources**, ce qui a conféré, de fait, à la réversion une dimension dépassant la simple sauvegarde du niveau de vie de la

¹ Lire en particulier : « *L'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs* ». Document n° 16, séance du Conseil d'orientation des retraites (Cor) du 7 juin 2006.

² Les différents régimes de retraite de fonctionnaires mis en place à partir du XVIII^e siècle ont été unifiés au sein d'un régime commun créé par la loi du 9 juin 1853.

veuve en favorisant parallèlement une vision quasi patrimoniale de la pension de retraite, conçue ainsi comme la propriété du couple.

Pour le régime général en revanche, l'ordonnance du 19 octobre 1945 a clairement **cantonné l'obligation de réversion à la protection de la femme au foyer « à charge »**. Aux termes de ce texte fondateur, en effet, « *a droit à une pension de réversion égale à la moitié de la pension principale ou rente dont bénéficiait ou eut bénéficié le défunt [le] conjoint à charge qui n'est pas lui-même bénéficiaire ou susceptible de bénéficier d'un avantage au titre d'une législation de sécurité sociale* ».

En pratique, **dans le régime général, seules les femmes restées au foyer étaient donc susceptibles de bénéficier de la pension de réversion**. La fonction de protection du dispositif de la pension de réversion était rappelée en ces termes dans une réponse ministérielle de 1978 : « (...) *le droit à pension de réversion reconnu à la veuve était fondé à l'origine sur le fait que celle-ci ne pouvait acquérir aucun droit à pension en raison de sa présence constante au foyer. Elle se trouvait de ce fait démunie de toute ressource au décès du mari (...)* »¹.

Corrélativement, dans l'ensemble des régimes et selon la logique prioritaire de soutien apporté à l'institution familiale, le bénéfice de la pension de réversion était subordonné au lien conjugal, comme on l'a vu plus haut, et, par voie de conséquence, à **l'absence de dissolution du mariage par le divorce**.

Cependant, là encore, les régimes de la fonction publique se sont d'emblée partiellement démarqués de ce principe, en prévoyant que, dans les cas de divorce prononcé aux torts exclusifs du mari, la femme divorcée soit, par exception au principe général, considérée comme ayant droit, percevant la totalité de la pension de réversion si le fonctionnaire décédé ne s'était pas remarié ou la partageant avec la veuve en cas de remariage.

- C'est précisément au travers de la question du divorce, à partir de 1975, dans le contexte de profonde évolution des mœurs touchant la société française au long des années 1970, que la justification de la pension de réversion a évolué, au point de subir un très net infléchissement.

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal s'analyse par bien des aspects comme la conséquence et l'extension au domaine des pensions de réversion de la réforme du divorce du 11 juillet 1975, instituant notamment le divorce par consentement mutuel. Elle a modifié l'article L. 351-2 du code de la sécurité sociale qui précise désormais que « (...) *le conjoint divorcé non remarié est assimilé à un conjoint survivant pour l'application de l'article L. 351 du code de la sécurité sociale* », c'est-à-dire des dispositions relatives à la réversion. Le même article a ajouté le principe du partage de la pension de

¹ J.O. Assemblée nationale, Débats, 11 février 1978, page 503.

réversion entre les conjoints et ex-conjoints (non remariés) du défunt « *au prorata de la durée respective de chaque mariage* », quelle que soit d'ailleurs la forme ou la cause du divorce¹.

Cette disposition a été progressivement mise en œuvre par les différents régimes.

Ce faisant, la loi a mis en œuvre l'idée selon laquelle **le droit à réversion est justifié par le fait que les deux époux contribuent en commun à la constitution de droits à la retraite**. La pension de réversion a pu alors être considérée comme un acquêt du mariage.

Dans le même esprit, le régime général a accordé de fait l'ouverture de la prestation aux hommes avec la substitution, en 1971, d'une condition de ressources à la notion de conjoint à charge pour bénéficier de la réversion, le plafond annuel de ressources étant fixé, dès cette époque, à 2 080 fois le Smic horaire. La réversion a été étendue à peu près à la même époque, en 1973, aux veufs de femmes fonctionnaires, mais dans des conditions restant toutefois plus restrictives que pour les veuves².

Enfin, toujours dans les années 1970, le dispositif appliqué par le régime général a été modifié afin de **tenir compte du développement de l'activité féminine**. Outre la mesure précitée de substitution d'une condition de ressources à la notion de conjoint à charge pour bénéficier de la réversion, on doit mentionner, à cet égard, l'instauration en deux étapes (1971 et 1975) d'une possibilité de cumul (sous plafond) entre droits propres et droit dérivé.

Le paysage d'ensemble de la réversion en 2007 révèle ainsi un droit à réversion présentant **un aspect patrimonial**, où le conjoint survivant, quel que soit son sexe et même s'il n'était plus lié maritalement avec le défunt, a mécaniquement droit à une partie de la retraite de celui-ci, dans la mesure où il est considéré comme ayant, en quelque sorte, collaboré à la constitution de son montant.

• Cette synthèse doit cependant être fortement nuancée pour deux motifs qui conduisent aujourd'hui certains à parler de logique « quasi » et non « strictement » patrimoniale :

- le premier concerne tous les régimes et se trouve dans les termes de la loi du 17 juillet 1978 précitée : la mise en œuvre d'une logique strictement patrimoniale impliquerait que la pension de réversion soit calculée au *prorata* de la durée du mariage rapportée à la période d'accumulation de ses droits à retraite par le conjoint décédé ; or, le conjoint survivant touche l'intégralité de la pension de réversion s'il est seul ayant droit, même s'il n'a été marié que très peu de temps avec le défunt, et doit simplement partager cette pension

¹ Appliquée dans tous les régimes, cette règle fait cependant l'objet de mises en œuvre différentes : dans certains régimes, le partage est opéré une fois pour toutes et n'est pas révisé en cas de décès de l'un des ayants droit (régimes complémentaires, fonctions publiques, clercs de notaire), dans d'autres au contraire, un nouveau partage est effectué (régime général et régimes alignés, mines, avocats).

² Cf. ci-dessous : 2., page 22.

avec les éventuels ex-conjoints non remariés au *pro rata* des durées respectives de chacun des mariages ; seuls les régimes complémentaires Agirc et Arrco appliquent la logique patrimoniale dans toute sa pureté, lorsque l'ayant droit est un ex-conjoint divorcé et qu'il n'existe pas de conjoint survivant : en ce cas, le montant de l'allocation est affecté du rapport entre la durée du mariage dissous et la durée d'assurance du participant décédé ;

- le second motif de nuance tient à l'existence de conditions de ressources dans le régime général et les régimes alignés.

De ce point de vue, si le régime général a fait un pas important en direction d'une conception effectivement patrimoniale de la pension de réversion, avec le principe de partage entre le conjoint et les ex-conjoints survivants, l'ouverture des droits aux hommes et la possibilité pour une femme de cumuler pour partie droits propres et droit à réversion, il n'en présente pas moins une nature double, **le droit à réversion apparaissant comme un mixte de droit contributif et d'allocation à caractère social.**

Au total, on distingue **deux blocs de régimes** : **d'un côté, les fonctions publiques, les régimes spéciaux de salariés et les régimes complémentaires de salariés** pour lesquels la **logique quasi patrimoniale est clairement dominante** ; **de l'autre, le régime général et les régimes alignés, combinant logique quasi patrimoniale et logique d'allocation sociale.**

Un tableau comparatif des règles applicables à chaque régime figure en annexe au présent rapport (Annexe 1).

2. Les fonctions publiques, les régimes spéciaux et les régimes complémentaires : l'affirmation ancienne d'une logique patrimoniale

Les régimes de retraite de la fonction publique (fonction publique d'Etat, fonctions publiques territoriale et hospitalière couvertes par la CNRACL), ainsi que les régimes spéciaux et les deux grands régimes complémentaires obligatoires (Agirc et Arrco) partagent un certain nombre de traits communs qui les rapprochent entre eux et les différencient, en revanche, assez fortement de l'autre bloc, constitué du régime général et des régimes alignés.

• Les régimes du secteur public, on l'a vu, font de **la pension de réversion un « droit de suite »¹ de la pension du décédé, ce qui emporte deux conséquences majeures** :

¹ L'expression est de la Cour des comptes dans son rapport public de septembre 2000 sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

1. ces régimes n'imposent **pas de conditions de ressources** ; cette première conséquence est l'élément principal de la *summa divisio* qui sépare, pour les régimes de base, le bloc « public » et le bloc « privé » ;

2. ils n'imposent **pas non plus de condition d'âge**, sauf cas particuliers (par exemple, quarante ans pour les veuves de marins cotisant à l'Enim) et à l'exception notable des deux régimes complémentaires, Agirc (soixante ans) et Arrco (cinquante-cinq ans) ; il s'agit d'un second élément de différenciation avec le bloc « privé », même si le régime général et les régimes alignés sont engagés dans un processus de suppression progressive de la condition d'âge (d'ici au 1^{er} janvier 2011).

• Ces deux considérations doivent toutefois être relativisées, car **la plupart des régimes concernés sont restés très longtemps, et restent encore dans une large mesure, marqués par le principe d'origine selon lequel la pension de réversion est d'abord réservée aux femmes à l'exclusion des hommes.**

Certains régimes de réversion n'ont été que très récemment étendus aux veufs : celui des mines en 1998 et celui des clercs de notaire en 2006 seulement.

Dans les fonctions publiques, les veufs ne sont ainsi éligibles aux mécanismes de réversion que depuis 1973, mais l'égalité stricte entre hommes et femmes n'a été établie, pour l'avenir, que par la loi du 21 août 2003. Pour les décès antérieurs au 1^{er} janvier 2004, la pension de réversion n'est versée aux veufs qu'à compter de leur soixantième anniversaire et son montant demeure plafonné à 37,5 % de l'indice brut 550.

La plupart des régimes spéciaux continuent d'imposer un **âge plancher de soixante ans** (sauf, généralement, cas de handicap) pour l'obtention d'une pension de réversion **par les veufs**. En outre, nonobstant cette condition d'âge, le bénéfice de la pension de réversion est suspendu tant que subsiste un orphelin de moins de vingt et un ans, lequel est alors l'ayant droit direct de la mère décédée. Tel est le cas pour le régime des industries électriques et gazières (IEG), ceux de la RATP, de la SNCF et des marins (Enim). Le régime des mines a supprimé la condition d'âge de soixante ans pour les veufs en 2005 et cette mesure de suppression ne s'applique à la Banque de France que depuis le début de 2007. Seuls les régimes « judiciaires » (Avocats - CNBF - et clercs de notaires - CRPCEN) n'ont pas édicté de norme spécifique d'âge pour les hommes.

Il existe encore **des plafonds de pensions de réversion versées aux veufs dans certains régimes spéciaux** : au régime de la SNCF (37,5 % de l'indice brut 550, soit 2 358,23 euros par trimestre) et de la RATP (indice 466 de la fonction publique). Le plafond instauré par le régime de la Banque de France vient, quant à lui, seulement d'être supprimé.

Les régimes complémentaires Agirc et Arrco appliquent des critères d'âge, mais ceux-ci ont été récemment harmonisés, alors qu'ils étaient

différents selon que le bénéficiaire était un homme ou une femme : cinquante-cinq ans à l'Arrco (mais, pour les décès antérieurs au 1^{er} juillet 1996 : cinquante ans pour les veuves - âges et taux fixés par les anciens règlements des institutions pour les veufs) ; soixante ans à l'Agirc (mais, pour les décès antérieurs au 1^{er} mars 1994 : cinquante ans pour les veuves et soixante-cinq ans pour les veufs).

• La forte prégnance de l'idée selon laquelle la réversion est d'abord au service de l'institution familiale et de sa défense se retrouve également dans **le maintien de conditions de durée du mariage**, qui ont, en revanche été totalement supprimées dans le régime général et les régimes alignés (et n'existent pas non plus pour les régimes complémentaires Agirc et Arrco). Ces conditions de durée du mariage jouent également très nettement dans le sens de la conception patrimoniale de la réversion, en écartant les conjoints dont l'union avec le défunt aurait été trop courte pour justifier un droit de jouissance sur un patrimoine (la retraite) élaboré en commun.

Les règles correspondantes sont inscrites à l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite, ou en sont plus ou moins directement inspirées pour les régimes spéciaux. Pour les fonctionnaires, le droit à pension de réversion est subordonné, selon le cas, à la condition :

- que, **depuis la date du mariage jusqu'à celle de la cessation d'activité** du titulaire du droit propre, celui-ci ait accompli **deux années** au moins de services valables pour la retraite ;

- ou, en cas d'accident entraînant une invalidité, que le mariage soit antérieur à l'évènement qui a amené, le cas échéant la mise à la retraite ou la mort du bénéficiaire du droit propre.

Nonobstant ces conditions d'antériorité, le droit à pension de réversion est reconnu :

- **si un ou plusieurs enfants sont issus du mariage** (en ce cas, plus aucune condition de durée n'est exigée) ;

- ou **si le mariage**, antérieur ou postérieur à la cessation de l'activité, **a duré au moins quatre années** (*idem*).

La SNCF et la RATP remplacent ce délai de quatre ans par un délai de six ans (ramené à trois ans si un enfant est issu du couple), mais appliquent dans les mêmes conditions que la fonction publique la règle de base des deux ans avant la cessation d'activité.

D'autres durées de mariage peuvent exister selon les régimes, mais ceux-ci ont tous en commun d'avoir prévu en tout état de cause **la non-application de la clause de durée dès lors qu'au moins un enfant est issu de l'union**.

• Les régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux et les régimes complémentaires ont par ailleurs institué des **limites strictes aux possibilités de réversion en cas de remariage de l'ex-conjoint ou du**

conjoint survivant, conservant ainsi quelque chose de l'idée originelle selon laquelle **la pension de réversion est une sorte de secours versé au profit du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant laissé seul, qui perd donc sa justification dès lors que celui-ci a contracté un nouveau mariage**. Cette idée est, cette fois, un élément venant en atténuation de la conception quasi patrimoniale du droit à réversion.

Elle trouve sa traduction dans le code des pensions civiles et militaires de retraite, dont les dispositions sont plus ou moins reprises et adaptées dans les régimes autres que ceux de la fonction publique :

- l'article L. 44 prévoit que *« le conjoint divorcé qui s'est remarié avant le décès du fonctionnaire et qui, à la cessation de cette union, ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion peut faire valoir ce droit s'il n'est pas ouvert au profit d'un autre ayant cause. »* ;

- l'article L. 46 prévoit la suspension de la pension de réversion du conjoint survivant ou du conjoint divorcé qui contracte un nouveau mariage ou vit en état de concubinage notoire ; les droits passent alors, le cas échéant, aux enfants âgés de moins de vingt et un ans ; en cas de divorce ou de fin de la situation de concubinage notoire, l'ayant droit peut cependant demander à récupérer son droit à pension de réversion.

Cependant, certains régimes, tels les régimes complémentaires Agirc et Arrco, vont encore plus loin et prohibent complètement le versement d'une pension de réversion en cas de remariage avant ou après le décès de l'ouvrant droit.

En tout état de cause, et quelle que soit la solution retenue, il s'agit là encore d'un point de différenciation fort avec le régime général et les régimes alignés qui ont bénéficié d'une simplification drastique, dans le cadre de la réforme de 2003, avec la suppression non seulement des conditions tenant à la durée du mariage, mais aussi des conditions tenant au remariage ou à la vie en couple du conjoint survivant.

● Le **taux de liquidation** de la pension de réversion des régimes du bloc « public » est généralement de **50 %**, légèrement inférieur au taux de 54 % servi dans le régime général et les régimes alignés.

Deux régimes spéciaux versent cependant une pension de réversion au taux de 54 % : celui des marins (Enim) et celui des mines (CANSSM).

Le régime des industries électriques et gazières (IEG) sert un taux de 50 % auquel s'ajoute une prestation complémentaire de réversion égale à 4 % de la pension de l'ouvrant droit, mais ce supplément n'est attribué que sous condition de ressources (4 300,40 euros par trimestre).

Enfin, les régimes complémentaires, Agirc, Arrco, mais aussi celui des avocats (CNBF), accordent des pensions de réversion au taux de 60 %¹.

● Le dernier élément distinctif des régimes du secteur public et assimilés est le **traitement spécifique accordé aux orphelins**.

La plupart des régimes, y compris le régime général et les régimes alignés, prévoient, sous une forme ou sous une autre, **l'octroi de la majoration pour enfant, accordée à partir de trois enfants** : soit la majoration est appliquée directement au montant de la pension de réversion (ce qui est le cas pour le régime général et les régimes alignés), soit la majoration perçue par l'ouvrant droit est reversée intégralement à l'ayant droit, soit, enfin, elle est reversée à l'ayant droit mais affectée du taux de la réversion (ce qui est le cas des fonctions publiques, dans lesquelles le conjoint survivant perçoit donc la moitié de la majoration pour enfant que touchait le défunt).

En revanche, **seuls les régimes de la fonction publique, les régimes spéciaux et les régimes complémentaires ont institué des mécanismes particuliers pour les orphelins**, alors que le régime général et les régimes alignés n'offrent qu'une majoration forfaitaire, d'un montant d'ailleurs très faible, au titre des enfants restant à charge du conjoint survivant.

Les principes de base de l'allocation d'orphelin sont inscrits aux articles L. 40 et L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite et repris, au moins dans leur principe, éventuellement sous réserve d'adaptations, par l'ensemble des régimes spéciaux. Ces principes sont au nombre de deux :

- d'une part, chaque orphelin a droit jusqu'à l'âge de vingt et un ans à **une pension temporaire égale à 10 % de la pension obtenue par l'ouvrant droit** ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès ; cette prestation est une allocation différentielle versée, le cas échéant, après les allocations familiales mais non cumulable avec celles-ci ;

- d'autre part, **en cas de décès du conjoint survivant, ou en cas de remariage de celui-ci, sa pension de réversion passe aux enfants âgés de moins de vingt et un ans**, lesquels conservent par ailleurs la pension de 10 % mentionnée au précédent alinéa.

Dans certains régimes (IEG, SNCF, RATP, Marins), la pension de réversion n'est pas versée au père mais est due à l'orphelin du chef de sa mère jusqu'à vingt et un ans. La pension de réversion est, elle, cumulable avec les prestations familiales.

La limite d'âge de vingt et un ans n'est pas applicable aux enfants atteints, avant leur vingt et unième anniversaire, d'une infirmité permanente les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie.

¹ Avec possibilité de versement anticipé avant soixante ans pour l'Agirc : en ce cas, le taux varie de 52 % à cinquante-cinq ans jusqu'à 58,4 % à cinquante-neuf ans.

Les enfants naturels reconnus et les enfants adoptifs sont assimilés aux orphelins légitimes.

L'Agirc et l'Arrco, de leur côté, n'appliquent que la deuxième branche du dispositif (versement de la pension de réversion mais pas de la pension temporaire) au profit des orphelins de père et de mère. La pension de réversion est versée au taux de 30 % pour l'Agirc, jusqu'à vingt et un ans, et 50 % pour l'Arrco, jusqu'à vingt-cinq ans, ces deux limites d'âge n'étant toutefois pas opposables aux orphelins invalides.

3. Le régime général et les régimes alignés et assimilés : un droit contributif réservé aux plus modestes

Dès avant la réforme de 2003, le régime général s'inscrivait, en matière de réversion, presque exactement **en contrepoint** des régimes de la fonction publique et assimilés.

- Il prévoyait tout d'abord **un double plafond de ressources**.

- **Un premier plafond était institué pour l'éligibilité aux mécanismes de la réversion.** Appréciée au moment du décès ou lors de la demande de la pension de réversion, cette condition était de 2 080 Smic horaire, soit près de 15 000 euros annuels au 1^{er} janvier 2004.

Etaient pour l'essentiel couverts par les conditions de ressources les revenus d'activité du survivant, les revenus de son patrimoine personnel et ses pensions de droit direct complémentaires. La condition de ressources appréciée à une date donnée fonctionnait de façon binaire, ouvrant ou non le droit. Ensuite, les ressources de l'intéressé n'étaient plus contrôlées et la réversion définitivement acquise.

- **Un second plafond était ensuite appliqué sous forme de limite de cumul entre une pension de réversion et une pension personnelle.**

Il existait deux façons de calculer ce plafond, seule la plus favorable des deux étant retenue : une limite dite « calculée » et une limite dite « forfaitaire ».

La **limite de cumul calculée** était égale à **52 %** de la somme constituée par la pension personnelle de base de l'assuré décédé et la pension personnelle de base du conjoint survivant.

Afin de ne pas pénaliser les titulaires de petites pensions, il était également prévu une **limite de cumul forfaitaire** égale à **73 %** de la pension maximum de la sécurité sociale (10 845 euros au 1^{er} janvier 2004, soit 73 % de 50 % du plafond de la sécurité sociale).

La limite de cumul s'appliquait à la pension de réversion servie par le régime général et à l'ensemble des pensions de base de droit direct perçues par le survivant. En cas de dépassement de la limite de cumul, la pension de

réversion servie était écartée en tout ou partie, à due concurrence du dépassement.

- Le régime général appliquait également **une condition d'âge**.

De soixante-cinq ans en 1945, elle avait été ramenée en 1948 à soixante ans en cas d'inaptitude, puis abaissée à **cinquante-cinq ans** pour tous en 1972.

En dessous de ce seuil, il existait certes **un dispositif d'assurance veuvage**, mis en place en 1981, qui ne constituait cependant **pas un substitut de la réversion** et qui en était même très éloigné par l'inspiration :

- il était **limité au régime général et aux régimes agricoles** (et ne concernait donc ni les artisans et commerçants, ni les professions libérales) ;

- il consistait en une allocation différentielle versée, sous **condition de ressources très restrictives** (7 792 euros par an au 1^{er} janvier 2004), au conjoint survivant non remarié et ne vivant pas en couple, résidant en France¹ ;

- surtout, l'allocation était servie pour **une durée maximum de deux ans** afin de **subvenir aux besoins de base** du conjoint survivant **dans l'attente de son retour à l'emploi**.

Toutefois, lorsque le bénéficiaire avait plus de cinquante ans au moment du décès, l'allocation lui était attribuée jusqu'à cinquante-cinq ans, nonobstant la règle de deux ans. On considérait que ses chances de retrouver un emploi étaient faibles au regard de son âge et l'assurance veuvage devenait alors un dispositif d'attente permettant de faire la jonction avec la pension de réversion.

L'assurance veuvage était financée par une cotisation de 0,1 point déplaçonnée à la charge des salariés².

- **Le taux de liquidation** de la pension de réversion, initialement fixé à 50 %, avait été porté à 52 % en 1985, puis **54 %** en 1994, niveau qu'il a d'ailleurs conservé depuis, alors qu'il avait été envisagé de le porter progressivement à 60 %.

La différence de conception de la réversion entre le régime général et les régimes de la fonction publique ainsi que les régimes spéciaux apparaît dans la différence de taux : dans une vision patrimoniale, qui est celle des régimes de la fonction publique et de la plupart des régimes spéciaux, le taux de 50 % se justifie par l'idée selon laquelle la retraite du donnant droit est strictement partagée en deux entre les deux membres du couple ; dans le régime général, la conception mise en œuvre est, en revanche, celle selon laquelle la pension de réversion a pour objet le maintien du niveau de vie du

¹ Au 31 décembre 2003, l'effectif de l'assurance veuvage n'était que de 11 469 bénéficiaires, représentant 3,8 % de la population totale des veufs de moins de cinquante-cinq ans.

² En pratique, à peine 30 % des ressources issues de la cotisation veuvage étaient chaque année consommées, les excédents de l'assurance veuvage venant abonder les ressources de la branche vieillesse.

conjoint survivant. Or, comme on l'a vu plus haut, l'existence de coûts fixes empêche de considérer que les charges incombant à celui-ci sont purement et simplement divisées par un coefficient égal à deux.

De ce point de vue, le taux de 60 % évoqué lors de la réforme de 1994 comme l'aboutissement d'un processus de revalorisation était généralement considéré comme étant celui devant permettre aux veuves et veufs un maintien de leur niveau de vie, en moyenne.

Dans le même ordre d'idée, le régime général prévoit (y compris après la réforme de 2003), un minimum de pension, pour les pensions de réversion les plus faibles, permettant, le cas échéant, de porter le montant de la réversion à un niveau supérieur à 54 % de la pension du conjoint. Ce montant est égal à environ 3 000 euros par an pour une durée d'assurance validée de soixante trimestres (quinze ans) et proratisé en cas de durée d'assurance inférieure. Les fonctions publiques appliquent certes également des mécanismes de minima, mais pas la plupart des régimes spéciaux.

- Enfin, le régime général ne possédait pas et ne possède toujours **pas de règles spécifiques de réversion en faveur des orphelins**. Il ne prévoit pas, non plus, de mécanismes de réversion à leur profit lorsque le conjoint survivant décède à son tour ou n'est pas apte à bénéficier du droit dérivé pour cause de remariage.

La pension de réversion reste encore aujourd'hui simplement majorée sur la base d'un **forfait** (87,76 euros par mois en 2007) lorsque le conjoint survivant a un ou plusieurs enfants à charge, à condition que le bénéficiaire soit âgé de moins de soixante-cinq ans et qu'il n'ait pas liquidé de droits propres dans un régime de base (articles L. 353-5 et R. 353-9 du code de la sécurité sociale).

- Le **seul élément partiellement commun** entre le régime général et les régimes de la fonction publique ou assimilés tenait, avant la réforme de 2003, à **l'existence de conditions liées à la durée du mariage** (deux ans au minimum à la date du décès de l'ouvrant droit, sauf si un enfant au moins était issu de l'union) **et à la sanction des situations de remariage du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant** (la pension de réversion n'était pas attribuée au conjoint ou à l'ex-conjoint survivant remarié avant la liquidation de la pension).

- La réforme de 2003 a certes prévu une suppression progressive des conditions d'âge allant apparemment dans le sens d'une harmonisation des différents régimes. Inversement, elle a cependant supprimé l'ensemble des conditions liées à la durée du mariage et à l'obligation de non-remariage du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant.

Surtout, elle a **conservé**, même si c'est sous une autre forme, **la condition de ressources qui fait la spécificité de la réversion du régime général et des régimes alignés**, en lui conférant son **caractère très particulier d'allocation sociale à caractère différentiel, assise sur un droit qui demeure contributif**.

B. LA RÉFORME DE 2003/2004 : UN DISPOSITIF PRIS DANS L'URGENCE AUX CONSÉQUENCES MAL MAÎTRISÉES

1. La genèse de la réforme : le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

Le rapport public de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, paru en septembre 2000, contenait dans son chapitre XIII, consacré aux avantages familiaux et conjugaux dans les systèmes de retraite, une section V relative aux pensions de réversion.

Ce texte, bref mais dense, dressait un bilan synthétique de la diversité des systèmes de réversion selon les régimes et, surtout, proposait des pistes de réflexion innovantes, mais dont les conséquences n'avaient pas fait l'objet d'une expertise préalable, la Cour précisant bien la nécessité de cette expertise avant le lancement de toute réforme. Les plus significatives de ces propositions étaient au nombre de quatre.

- La Cour proposait, en premier lieu, **la suppression de la condition d'âge dans le régime général et dans les régimes complémentaires**, dans un souci d'égalité de traitement entre les conjoints survivants de ces régimes et ceux des régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux. La Cour faisait notamment valoir la situation difficile des veuves les plus jeunes (16 % ont moins de cinquante-cinq ans au moment de leur veuvage).

Elle estimait, en outre, que la suppression de la condition d'âge de cinquante-cinq ans *« ne serait pas très coûteuse »*. Pour le régime général, en effet, le plafond de ressources était censé écarter de la prestation de nombreuses veuves actives. Elle ajoutait qu'en outre, *« la suppression de l'assurance veuvage qui semble le corollaire logique de la réforme et les économies en RMI gageraient largement le coût de la suppression de la condition d'âge. »*

A titre alternatif, la Cour des comptes suggérait aussi d'étudier l'hypothèse de pensions d'orphelins qui corrigeraient, pour celles des veuves de moins de cinquante-cinq ans ayant des enfants à charge, la rigueur de la condition d'âge elle-même.

- La Cour des comptes proposait ensuite de revoir la condition de ressources à l'accès à la pension de réversion dans le régime général, notamment par **un lissage de l'effet de seuil** et par l'institution d'**un contrôle annuel de la condition de ressources**.

Elle dénonçait, en effet, l'effet de seuil brutal résultant du plafond de ressources de 2 080 Smic et soulignait l'injustice découlant de l'absence de vérification ultérieure du respect de ce plafond, une fois la pension de réversion liquidée.

- La Cour proposait également **une plus grande neutralité dans le calcul du plafond de ressources en fonction de la nature et de l'origine des ressources**.

La Cour relevait ainsi que *« l'assiette ressources n'assure aucune neutralité en fonction de la nature des ressources du survivant. Les revenus, même importants, provenant de la succession du défunt ou de la communauté ne rentrent pas dans la base ressources alors que les salaires du survivant sont pris en compte au premier franc. Les pensions des régimes de base du veuf sont exclues de la base : mais ses retraites complémentaires font partie de l'assiette. »*

- Enfin, la Cour des comptes, constatant la **très grande hétérogénéité des régimes**, et la situation relativement défavorable des ressortissants du régime général par rapport à ceux des régimes de la fonction publique et des régimes spéciaux, demandait que le Gouvernement analyse *« les termes d'une politique progressive de convergence des systèmes de réversion sur un scénario de référence qui pourrait reprendre, en les assouplissant, les critères du régime général. »*

2. Le dispositif voté par le législateur

L'article 31 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a introduit plusieurs modifications au régime des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés, dont certaines allant dans le sens préconisé trois ans plus tôt par la Cour des comptes. Il est à relever cependant que **les dispositions adoptées n'avaient fait l'objet au préalable ni de demandes particulières des partenaires sociaux et des représentants des retraités et veufs et veuves, ni d'une analyse approfondie de leur portée économique pratique pour les publics intéressés**.

- La loi a tout d'abord prévu le principe d'une **suppression progressive de toute condition d'âge** pour l'accès à une pension de réversion ainsi que la mise en extinction corrélative de l'assurance veuvage, la cotisation de 0,1 point déplafonnée qui la finançait étant directement affectée au risque vieillesse.

Dans leur version originelle, les décrets d'application prévoyaient une mise en extinction définitive du mécanisme de limite d'âge au 1^{er} janvier 2009.

• Dans un souci de simplification, **les conditions liées à la durée du mariage ainsi que les conditions tenant à l'absence de remariage du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant ont également été abrogées.**

• Surtout, la loi a prévu le **remplacement de la condition de ressources et des limites de cumul entre droit propre et droit dérivé par une seule condition de ressources.**

Conformément aux indications données au cours des débats parlementaires, le plafond de ressources retenu par les décrets d'application est resté d'un montant égal à celui du plafond d'éligibilité prévu dans la réglementation antérieure : 2 080 Smic horaire (à la valeur du 1^{er} janvier de l'année considérée). Mais **la portée de ce plafond n'est plus la même** : dorénavant, lorsque la somme des ressources de l'ayant droit, y compris la pension de réversion à servir, excède le plafond, la pension de réversion peut être versée, mais elle est **écrêtée** et prend la forme d'**une allocation différentielle** servie jusqu'à concurrence du montant du plafond.

Pour tenir compte de la possibilité de remariage désormais ouverte par la loi, un plafond « couple »¹ égal à 1,6 fois le plafond « personne seule » (3 328 Smic horaire) a en outre été créé. Au 1^{er} janvier 2007, le plafond personne seule annuel s'établit ainsi à 17 201,60 euros et le plafond couple à 27 522,56 euros.

• Enfin, la loi portant réforme des retraites a esquissé **un timide début d'harmonisation des régimes de réversion** :

- d'une part, la réforme a été étendue au régime des exploitants agricoles qui avait d'ores et déjà adopté, dès avant 2003, les mêmes règles que le régime général, mais elle a également été appliquée aux professions libérales (Cnav-PL) dont les règles de réversion ont été, à cette occasion, alignées sur celles du régime général (articles 97 et 102 de la loi) ;

- d'autre part, les articles 56 et suivants de la loi ont supprimé les discriminations subsistant pour les hommes dans les régimes de la fonction publique, ce qui constituait **une amélioration considérable sans contrepartie exigée des bénéficiaires.**

Vos rapporteurs relèvent, au passage, que le législateur de 2003 a, par là-même, **consacré de façon importante l'avantage relatif de la réversion dans la fonction publique** par rapport au régime général du secteur privé.

¹ Le couple s'entend non seulement du couple marié, mais aussi du couple pacsé ou en situation de concubinage.

3. Les décrets de 2004 et la mise en œuvre effective de la loi

a) Les décrets initiaux du 24 août 2004

Si les modifications apportées aux règles de la réversion dans le régime général par la loi de 2003 portant réforme des retraites n'ont pas suscité, sur le coup, de réactions notables, il n'en a pas été de même des **deux décrets d'application n° 2004-857 et n° 2004-858 du 24 août 2004**, qui modifiaient profondément le droit en vigueur jusque-là sur deux points qui n'étaient pas détaillés dans la loi : la définition des ressources retenues pour le calcul du plafond et les modalités de contrôle du niveau de ces ressources.

● En effet, **le champ des ressources prises en considération était beaucoup plus large que celui précédemment couvert par les conditions de ressources et les limites de cumul antérieures.**

La condition de ressources antérieure couvrait les ressources personnelles du survivant hors ses pensions de base (revenus d'activité, retraites complémentaires et revenus du patrimoine personnel du survivant). Quant aux limites de cumul, elles s'appliquaient à la pension de réversion servie par le régime général et à l'ensemble des pensions de base de droit direct perçues par le survivant.

Au titre de la nouvelle condition de ressources, les décrets d'août 2004 ont prévu **la prise en considération de l'ensemble des ressources du survivant**, ce qui incluait, outre ses revenus personnels dans leur définition précédente :

- les pensions de base, de droit direct et de réversion ;
- les revenus des biens hérités du conjoint décédé et des biens de la communauté ;
- les pensions de réversion complémentaires qui jusqu'alors n'étaient pas prises en compte.

● Parallèlement, **le contrôle des ressources devenait annuel** et pouvait conduire à des révisions périodiques du montant de la pension de réversion, alors que, précédemment, il intervenait une fois pour toutes au moment du décès ou de la demande, avec simple possibilité de révision au titre des règles de cumul au moment de la liquidation de la pension de base du survivant.

● Les deux décrets d'application ont fait d'emblée l'objet d'un rejet unanime du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse et créé, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites, *« une réelle émotion dans l'opinion publique »*.

Même si elle ne s'appliquait qu'aux pensions non encore liquidées et que son entrée en vigueur avait été retardée au 1^{er} juillet 2006, la prise en compte, dans les conditions de ressources de revenus, qui ne l'étaient pas jusqu'alors, notamment les pensions de réversion complémentaires, a été

ressentie comme **une remise en cause de la situation des veuves**. La révision annuelle des montants des pensions est apparue comme un facteur d'insécurité et de complexité incompréhensible. L'ensemble des deux mesures a semblé contester la nature de la pension de réversion et faire jouer aux régimes complémentaires un rôle jusqu'alors dévolu aux régimes de base¹.

Cette situation a conduit le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, à décider la suspension des décrets et le ministre de la santé et de la protection sociale, Philippe Douste-Blazy, à demander au **Conseil d'orientation des retraites**, par une lettre du 24 septembre 2004, de donner **un avis au Gouvernement** sur les difficultés de principe et d'application que pouvaient susciter ces nouvelles dispositions, ainsi que sur les propositions pouvant être faites pour résoudre dans des conditions satisfaisantes les problèmes existant avant la réforme.

Après avoir rappelé le caractère exceptionnel de cette démarche², **le Conseil d'orientation des retraites a accepté de rendre un avis dans sa séance plénière du 15 novembre 2004.**

b) Les décrets rectificatifs du 23 décembre 2004

L'essentiel des préconisations du Conseil d'orientation des retraites ont été reprises dans les décrets, n° 2004-1447 et n° 2004-1451, du 23 décembre 2004 modifiant les deux décrets du 24 août et le ministre des solidarités, de la santé et de la famille, Philippe Douste-Blazy, a signé, le 22 mars 2005, dans le même sens, une lettre apportant « *certaines précisions nécessaires à la mise en œuvre de la réforme* ».

Les décrets ont ainsi été modifiés ou précisés sur quatre points :

- Tout en maintenant le **caractère annuellement révisable du montant de la pension de réversion**, les décrets ont **fixé une limite à sa révision dans le temps**. La dernière révision ne peut être, en effet, postérieure soit à un délai de trois mois après la date à laquelle le conjoint survivant est entré en jouissance de l'ensemble de ses avantages personnels de retraite de

¹ *Les simulations effectuées en 2004 par le Conseil d'orientation des retraites montraient en particulier que les conjoints survivants cadres ou non cadres de conjoints décédés cadres étaient très largement perdants dans la réforme du fait de la prise en compte des pensions de réversion complémentaires dans la détermination du plafond de ressources. Les conjoints survivants non cadres de conjoints décédés eux-mêmes non cadres n'étaient gagnants que si leur pension de retraite de base était supérieure à celle du défunt, et encore, uniquement pour certaines tranches de revenus. Or, ce cas de figure est très minoritaire.*

² *Tout en se disant « sensible à la confiance qui lui est manifestée dans un contexte délicat », le Conseil d'orientation des retraites a tenu à rappeler, dans son avis, « que sa mission, telle que la définissent les textes, et telle qu'elle résulte de la finalité de l'institution, est une mission d'éclairage du débat public sur les perspectives à moyen et long terme du système de retraite par les travaux qu'il peut réaliser avec l'appui de toutes les administrations et caisses de retraite et par les échanges qui ont lieu en son sein. » Le Conseil d'orientation des retraites ajoutait que dans ces conditions, il était donc « important que son rôle reste distinct de celui de la concertation ou de la négociation sociales pour préparer ou mettre en œuvre les décisions dans le domaine des retraites. »*

base et complémentaire lorsqu'il peut prétendre à de tels avantages, soit à la date de son soixantième anniversaire, lorsqu'il ne peut prétendre à de tels avantages.

Ce faisant, les décrets ont **supprimé le reproche d'insécurité**, justement considérée comme inadmissible pour les bénéficiaires les plus âgés.

• Conformément au partage suggéré par le Conseil d'orientation des retraites, **ont finalement été exclus de la base ressources du bénéficiaire** les éléments suivants, initialement intégrés dans les décrets d'août 2004 :

- les **avantages de réversion servis par les régimes légalement obligatoires complémentaires aux régimes de base** mentionnés à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale pour le régime général (soit les régimes Agirc et Arrco), à l'article L. 621-3 du code de la sécurité sociale pour le régime des non salariés agricoles et L. 722-20 du code rural pour le régime des salariés agricoles ;

- les **revenus des biens mobiliers et immobiliers** acquis du chef du conjoint décédé ou disparu en raison de son décès ou de sa disparition, c'est-à-dire l'ensemble des biens de la communauté légale ou conventionnelle ;

- la **majoration de pension de réversion attribuée aux assurés ayant élevé au moins trois enfants**.

En définitive, par rapport à la situation prévalant avant la réforme de 2003, figurent dorénavant dans le périmètre des ressources prises en compte pour le calcul du plafond de la pension de réversion (alors qu'elles ne s'y trouvaient pas auparavant) :

- les pensions de vieillesse de base de droit direct (qui n'étaient jusque-là prises en compte que pour le calcul du plafond de cumul pension de base/pension de réversion) ;

- les **avantages de réversion des régimes de base et complémentaires, sauf les reversions Agirc-Arrco** et les reversions des régimes du champ de la réforme (Cnav, régimes alignés et Cnav-PL ; ces reversions restant bien sûr prises en compte, le cas échéant, pour le calcul du montant de la réversion : si l'addition ressources propres + réversion Cnav-régimes alignés dépasse le plafond, le montant de la pension de réversion est écarté à due concurrence).

• Le **cumul partiel de la réversion avec un revenu d'activité au-delà du plafond de ressources**, proposé par le Conseil d'orientation des retraites, a cependant également été prévu : les revenus professionnels font, en effet, l'objet d'un **abattement de 30 %**, mais dans le cas uniquement où **le conjoint survivant est âgé de cinquante-cinq ans ou plus**.

• Enfin, conformément au souhait du Conseil d'orientation des retraites qui estimait que « *l'abaissement de la condition d'âge peut se faire à un rythme plus lent que le rythme (...) prévu, et que cette mesure pourrait être justifiée à la fois par la prudence financière et le souci de laisser l'avenir plus*

ouvert », le calendrier de mise en extinction de la condition d'âge (et donc corrélativement de l'assurance veuvage) est dorénavant établi comme suit :

- **cinquante-deux ans** pour les pensions prenant effet au 1^{er} juillet 2005 (**ce qui est le droit actuellement applicable**) ;

- cinquante et un ans pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} juillet 2007 ;

- cinquante ans pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} juillet 2009 ;

- **suppression de toute condition d'âge au 1^{er} janvier 2011.**

Un tableau comparatif des règles applicables avant la réforme de 2003, après les décrets d'août 2004, puis après les modifications de décembre 2004, figure en annexe au présent rapport (Annexe 2).

c) Les effets de la réforme

• Le Conseil d'orientation des retraites n'a pas produit de projections permettant de visualiser l'effet des mesures préconisées et adoptées dans le cadre des décrets de décembre 2004 en ce qui concerne les personnes devenues, selon le cas, éligibles ou inéligibles aux mécanismes de réversion, compte tenu des nouvelles règles de plafond de ressources mises en œuvre. Une telle étude, du reste difficile à réaliser, supposerait une analyse par cas-types qui n'a pas été faite. Tout au plus peut-on penser que, par rapport à la situation antérieure, il existe des gagnants et des perdants, sans pour autant que l'économie d'ensemble du dispositif ait été profondément modifiée.

• Contrairement à ce que pouvait laisser croire **une analyse initiale sans doute un peu rapide**, il est apparu d'emblée que la suppression de la condition d'âge, même accompagnée de la mise en extinction de l'assurance veuvage et d'un renforcement des conditions de plafond de ressources, aurait **un coût net non négligeable**, évalué, dans son avis de novembre 2004, par le Conseil d'orientation des retraites dans **une fourchette allant de 325 à 345 millions d'euros pour la Cnav**, compte tenu d'une économie d'environ 80 millions d'euros réalisée sur l'assurance veuvage. Les économies acquises en matière de dépenses de minima sociaux ou d'allocations logement et, très accessoirement, les recettes fiscales supplémentaires attendues (CSG, CRDS et impôt sur le revenu), permettaient de ramener **le coût global pour les finances publiques dans une fourchette de 180 millions à 200 millions d'euros de surcoût annuel** (euros 2004).

• Ce coût trouve bien sûr très largement son origine dans **l'augmentation sensible, à terme, de la population couverte par le dispositif de réversion du fait de la suppression de la limite d'âge.**

Alors que le nombre des bénéficiaires de l'assurance veuvage au 31 décembre 2003 était de 11 469 personnes, soit 3,8 % de la population totale des veufs de moins de cinquante-cinq ans, le Conseil d'orientation des retraites estime, dans son avis de novembre 2004, à 126 000, soit plus de dix fois plus, le nombre de personnes veuves de moins de cinquante-cinq ans concernées par la réforme et remplissant la condition de ressources. **Environ 40 % des conjoints survivants de moins de cinquante-cinq ans seraient ainsi concernés¹.**

Cependant, le Conseil d'orientation des retraites a toujours pris garde de souligner « *la fragilité de ces estimations liée à l'absence de données précises concernant notamment le champ des personnes concernées (avec la difficulté de repérer les veuves divorcées et les veuves non résidentes), les montants des pensions de réversion et l'ensemble des revenus entrant dans la base ressources pour le calcul de la pension de réversion.* »

Les **projections effectuées par la Cnav** pour le seul régime général, avec le modèle de microsimulation Prisme², ont ainsi, depuis 2004, et au regard des premiers effets de la mise en œuvre de la réforme, permis d'affiner les données du Conseil d'orientation des retraites. Au sein de la population des bénéficiaires d'une pension de réversion, le poids relatif des prestataires d'un droit dérivé âgés de moins de cinquante-cinq ans, qui atteint aujourd'hui potentiellement un peu plus de 3 %, devrait progresser lentement pour s'élever à 6 % en 2020, touchant en réalité **210 000 personnes**.

Le surcoût net de la réforme pour le régime général serait dans ces conditions de l'ordre de **4 % à 5 % des masses globales à l'horizon 2020**, soit **environ 500 millions d'euros** (en euros 2004, sur un total de dépenses de réversion passant de 7,5 milliards en 2006 à 10,5 milliards d'euros environ en 2020).

Une nuance de taille doit cependant, en conclusion sur la question du coût de la réforme, être apportée tant aux projections du Conseil d'orientation des retraites qu'à celles de la Cnav : les unes et les autres, en effet, sont **fondées sur un taux de nuptialité final de l'ordre de 90 %**, y compris pour les générations les plus jeunes, alors que de nombreux indices laissent penser que ce taux ne sera plus atteint pour celles-ci. Le nombre des bénéficiaires, et le surcoût de la mesure, pourraient ainsi être plus faibles que prévu, sans que l'on puisse dire dans quelle proportion.

Cette hypothèse de simulation conserve cependant toute sa pertinence si le droit de la réversion devait être étendu, comme le suggère d'ailleurs la Mecs dans ses propositions³, au-delà du strict cadre du mariage.

¹ Au 1^{er} janvier 2003, d'après des références établies par l'Insee, le nombre des conjoints survivants de moins de cinquante-cinq ans était de près de 300 000, dont 240 000 veuves environ et près de 60 000 veufs. Les conjoints survivants de moins de cinquante-cinq ans représentaient près de 8 % de l'ensemble des veufs et veuves (7,4 % des veuves et 9,5 % des veufs).

² *Projection des Retraites : Simulations, Modélisation et Evaluation.*

³ Cf. partie IV du présent rapport.

4. Une logique définitivement brouillée pour une portée incertaine

Jusqu'à la réforme de 2003, la réversion, telle qu'elle était conçue au sein du régime général, combinait déjà, on l'a vu, une logique de droit contributif dérivé avec un ciblage sur une population spécifique de conjoints ayant peu, voire aucun droit personnel à la retraite. **La réforme a encore accentué ce second volet, de portée « sociale », avec le basculement définitif de la pension de réversion vers un régime d'allocation différentielle versée sous plafond.**

Par ailleurs, **en substituant la réversion à l'allocation veuvage** par l'ouverture de droits dérivés à la population des moins de cinquante-cinq ans, en contrepartie d'**un examen annuel des conditions de ressources** (et non plus une fois pour toutes), règle d'ailleurs étendue aux moins de soixante ans et à ceux qui n'ont pas encore liquidé leurs droits propres à la retraite, la réforme a encore un peu plus détaché cette réversion de la logique d'assurance liée à une contribution et l'a rapprochée très nettement d'**une logique d'assistance.**

La portée de la suppression de la condition d'âge apparaît parallèlement minime pour le public potentiellement concerné, compte tenu du lien qui est conservé entre l'allocation et les droits à pension du défunt, lesquels seront d'autant plus faibles qu'il était éloigné de l'âge du départ à la retraite. En retenant, en effet, les projections de la Cnav (un surcoût de 500 millions d'euros, valeur 2004, en 2020 pour environ 210 000 bénéficiaires de moins de cinquante-cinq ans), la pension de réversion moyenne mensuelle versée aux conjoints survivants qui ne bénéficiaient pas du dispositif avant 2003 atteindrait environ 200 euros, certainement beaucoup moins pour les veufs et veuves les plus jeunes.

Le risque, dès lors, est que cette réforme, dont le coût n'est pas nul, tant s'en faut, n'aboutisse à rien d'autre qu'à un saupoudrage inefficace, en mélangeant les genres.

C. UNE COUVERTURE FINANCIÈRE INCOHÉRENTE ET INÉGALITAIRE DU RISQUE VEUVAGE

L'hétérogénéité des règles applicables d'un régime à l'autre conduit à une très grande diversité de situations pour les bénéficiaires de pensions de réversion.

Certes, en principe, l'application d'un taux de réversion de 50 %, ou un peu plus, est mathématiquement de nature à garantir le maintien du niveau de vie dont jouissait le bénéficiaire de la pension avant le décès de son conjoint, dans le cas correspondant à la moyenne type du bénéficiaire d'une pension de réversion, c'est-à-dire une femme percevant une pension de droit direct en moyenne deux fois moins élevée que celle de son époux

décédé¹. Ce résultat, qui ne correspond qu'à une moyenne, ne se vérifie qu'en l'absence de conditions de ressources ou de non-cumul.

Dans le secteur public, le taux de réversion de 50 % assure donc, en moyenne, le maintien du niveau de vie. Dans le secteur privé, en revanche, le maintien du niveau de vie n'est assuré que pour ceux qui ne sont pas écrêtés ou exclus du dispositif de base par les règles de plafond de ressources et de cumul. Au-delà, **seule l'existence d'une retraite complémentaire d'un montant élevé (et donc d'une réversion proportionnelle déplafonnée au taux de 60 %) apparaît de nature à compenser la faiblesse ou l'inexistence d'une pension de réversion de base.**

A partir de ce constat, le président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, Bertrand Fragonard, auditionné par la mission d'évaluation et de contrôle², a suggéré l'existence d'une courbe en « U » pour décrire la **situation** des bénéficiaires de pensions de réversion du régime général et des régimes alignés **à l'égard de l'objectif de maintien du niveau de vie du conjoint ayant droit** après le décès du conjoint ouvrant droit. La courbe est inscrite sur un plan dans lequel les ressources propres du survivant sont disposées en abscisse par montants croissants et le taux réel de réversion est inscrit en ordonnée :

- **A gauche du schéma** (sur la paroi gauche du « U »), se trouveraient les pensions de réversion de conjoints survivants n'ayant pas ou peu de ressources propres et qui ne sont pas écrêtés, la pension du conjoint décédé donnant droit étant elle-même relativement éloignée du plafond de la sécurité sociale. Pour cette population, le taux de la réversion se situe quelque part entre 54 % (taux appliqué à la pension non écrêtée servie par le régime général) et 60 % (taux appliqué par les régimes complémentaires). Ce taux n'est pas suffisant pour permettre à la veuve (ou au veuf) dénué de tout droit

¹ Pour arriver à ce résultat, on suppose que le survivant vit seul sans enfant à charge et on applique les échelles d'équivalence usuelles de l'Insee (1,5 unité de consommation pour un couple sans enfant). Soit P_d et P_s respectivement les pensions de droits directs du défunt et du survivant, et soit t le taux de réversion. Avant le décès, le niveau de vie du couple était $(P_d + P_s)/1,5$. Après le décès, il est de $P_s + t * P_d$. L'égalité $(P_d + P_s)/1,5 = P_s + t * P_d$ avec $P_s = 1/2 * P_d$ ne se vérifie que si $t = 1/2$, c'est-à-dire 50 %. En revanche, si le survivant ne touche pas de droit direct ($P_s = 0$), alors il faut un taux de réversion t de 66 % pour assurer le maintien du niveau de vie. En sens inverse, si le survivant perçoit un droit direct égal à celui que percevait le défunt, alors le taux de réversion maintenant le niveau de vie descend à 33 %. Les taux théoriques de réversion apparaissent toutefois très volatiles ; ainsi, avec un coefficient non plus de 1,5 mais de 1,4 unité de consommation, les taux de réversion assurant le maintien du niveau de vie augmentent très brusquement : 43 % pour le conjoint survivant qui percevait un montant de droit propre identique à celui du défunt, 57 % pour un montant de moitié inférieur à celui perçu par le défunt et 71 % s'il ne recevait aucune pension de droit propre. En tout état de cause, cette analyse, pour être complète, devrait prendre parallèlement en compte les mutations du régime fiscal auquel sont soumis les pensionnés (avant et après le décès du conjoint donnant droit), afin de ne pas fausser l'image de leur niveau de vie réel. Les développements qui suivent reposent donc sur des données moyennes qui indiquent des tendances mais mériteraient d'être affinées.

² Le compte rendu de cette audition figure en annexe du présent rapport.

propre de retrouver le niveau de vie acquis avant le décès du conjoint (il faudrait, on l'a vu, pour cela un taux de réversion de 66 %), mais on pourrait considérer qu'il n'en est pas très éloigné. Il apparaît en revanche tout à fait satisfaisant pour le conjoint qui a acquis des droits propres dans des proportions proches de la moyenne (c'est-à-dire la moitié des droits à pension du mari pour la veuve).

- **Au milieu du schéma**, dans le creux du « U », se rencontreraient les veuves et veufs de conjoints décédés qui pâtissent d'un écrêtement, voire d'une suppression de la réversion du régime général, soit parce qu'ils ont eux-mêmes des revenus tirés de leurs retraites proches de ceux du défunt, même lorsque les montants n'en sont pas très élevés, soit parce que le conjoint percevait une retraite de base proche du plafond ou au plafond de la sécurité sociale, même si la retraite du survivant est sensiblement moins élevée. Dans ce cas, seule la réversion complémentaire est versée en intégralité et les taux de réversion globaux peuvent tomber aux alentours de 30 %, parfois moins, ce qui peut se révéler très insuffisant pour permettre au survivant de maintenir son niveau de vie, quels que soient par ailleurs ses revenus.

- **A droite du schéma**, sur la paroi droite du « U », se trouveraient enfin des conjoints survivants dont le donnant droit disposait d'une retraite complémentaire représentant un poids prépondérant, voire fortement dominant, dans son total de pension de vieillesse, c'est-à-dire, en pratique, un cadre bénéficiant d'une retraite Agirc. En ce cas, le survivant ne perçoit vraisemblablement que peu ou pas de réversion du régime général, mais il jouira d'un niveau de vie d'autant plus élevé que la pension Agirc du défunt était d'un montant important et qu'il dispose lui-même de droits propres à pension de retraite élevés. Il est même alors possible que le taux de réversion dépasse le taux requis pour le maintien du niveau de vie d'avant le décès du conjoint.

Ce schéma, à la réflexion, **s'apparente plus à une courbe en « N »** ou à une « montagne russe » qu'à une courbe en « U » :

- le bas du premier jambage, qui regroupe pour l'essentiel les **plus de 900 000 veuves dépourvues de droits propres**, se situe à un niveau de taux de réversion, en tout état de cause, **inférieur au taux de 66 %** assurant le maintien du niveau de vie d'avant le décès du conjoint et **c'est là également**, sans doute, **que se concentre une partie des pensions de réversion les plus faibles** en montant ;

- les conjoints survivants disposant de ressources propres peuvent **passer subitement d'un taux satisfaisant de réversion** (en haut du premier jambage) à un **taux trop faible** (en bas du deuxième jambage) selon que leur pension est écrêtée ou non ;

- **les « classes moyennes »** que l'on peut définir comme les conjoints de « non-cadres » ayant eux-mêmes travaillé et disposant de droits propres sont, quoi qu'il en soit, **les plus mal traitées par le système** du fait de leur

écèlement systématique et de la relative faiblesse du poids de la réversion Arrco par rapport au poids de la réversion Agirc.

Si l'on considère enfin **les ressortissants des régimes spéciaux et de la fonction publique**, le taux unique de 50 %, combiné avec l'absence de plafond de ressources, garantit mécaniquement, on l'a vu, le maintien du niveau de vie du conjoint survivant dont les droits propres représentent la moitié de ceux qui étaient perçus par le défunt. *A contrario*, le survivant dépourvu de droits propres ou doté d'une pension de droit direct faible apparaît certes perdant. Mais, dans le cas sans doute plus fréquent, ou amené à être de plus en plus fréquent à l'avenir, où ce conjoint survivant perçoit des droits propres ou des ressources dépassant la moitié de la pension du défunt, il apparaît au contraire très largement gagnant, puisque le taux « juste » de réversion devrait être alors inférieur à 50 %.

Au total donc, la situation de la réversion révèle un paysage non seulement contrasté, mais surtout profondément incohérent et inégalitaire.

Une étude récemment établie par la Drees à l'intention du Conseil d'orientation des retraites à partir de l'échantillon inter-régime 2004¹ semble refléter l'analyse qui précède, sans permettre cependant de l'étayer de façon certaine, en l'absence de travaux ciblant des cas-types précis.

L'étude a été réalisée sur une population observée avant la date effective d'entrée en vigueur de la réforme de 2003. Elle conserve néanmoins toute sa pertinence, dans la mesure où la réforme n'a pas modifié l'économie d'ensemble des différents régimes de réversion.

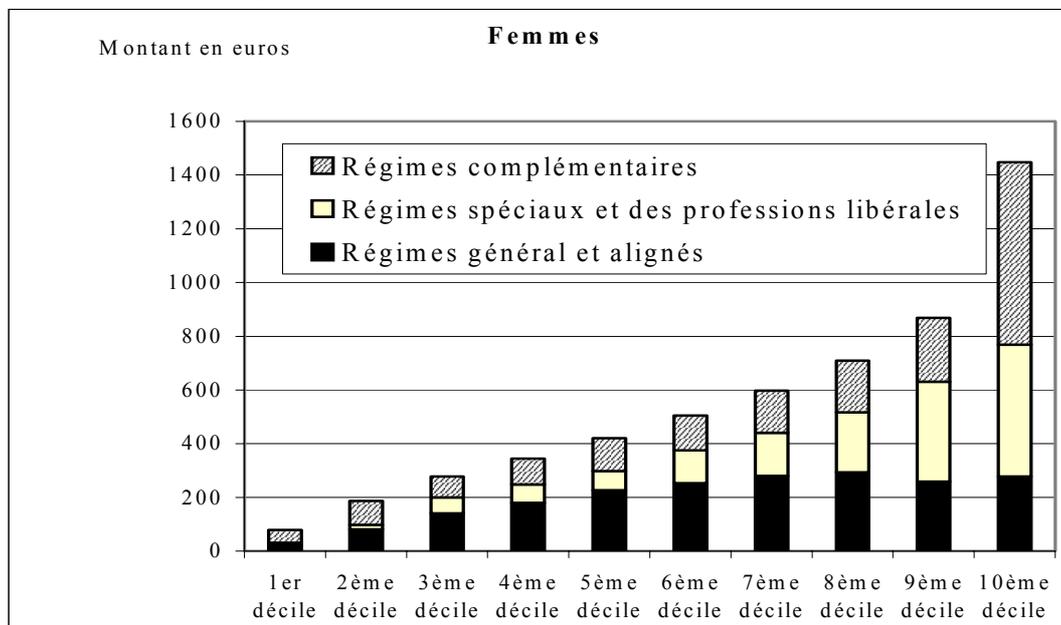
- **Pour les femmes**

Selon ces données, la moitié des veuves percevait, au 31 décembre 2004, moins de 463 euros par mois au titre de leur avantage principal de droit dérivé, alors que la pension moyenne servie était, on le rappelle, de 548 euros. **Cet écart entre revenu médian et revenu moyen s'explique par la très grande dispersion des revenus - de 1 à 20 environ - entre le premier et le dernier déciles** et leur forte concentration sur ce dernier décile.

Un quart des veuves percevait moins de 277 euros mensuel et les trois quarts moins de 708 euros. Mais une femme sur dix recevait plus de 1 000 euros mensuel d'avantage principal de droit dérivé.

¹ « Analyse des bénéficiaires de pensions de réversion » - Document précité, établi par la Drees pour le Conseil d'orientation des retraites pour sa séance du 28 mars 2007.

Montant moyen mensuel de l'avantage principal de droit dérivé pour les femmes par décile et selon le régime



Champ : retraités âgés de 54 ans ou plus et bénéficiaires d'un droit dérivé.
Source : Drees - EIR2004

Part des montants versés de droit dérivé en 2004 selon la nature du régime pour les femmes

	Régimes de base et alignés	Régimes spéciaux et des professions libérales	Régimes complémentaires
1 ^{er} décile	31 %	9 %	60 %
2 ^e décile	44 %	9 %	48 %
3 ^e décile	51 %	21 %	28 %
4 ^e décile	52 %	20 %	28 %
5 ^e décile	54 %	17 %	29 %
6 ^e décile	50 %	24 %	26 %
7 ^e décile	47 %	27 %	26 %
8 ^e décile	41 %	32 %	27 %
9 ^e décile	30 %	43 %	27 %
10 ^e décile	19 %	34 %	47 %

Champ : retraités de 54 ans ou plus et bénéficiaires d'un droit dérivé.
Source : Drees - EIR 2004

Les écarts de montants entre les femmes appartenant **au premier décile et au cinquième décile** résultent de la **montée progressive des montants de pension de réversion de base versés par la Cnav** et les régimes alignés (MSA salariés agricoles, Organic et Cancava).

A partir du sixième décile, en revanche, les montants du bloc « secteur privé » stagnent et l'augmentation du montant moyen de retraite de réversion d'un décile à l'autre s'explique par **l'accroissement du poids relatif des montants de droits dérivés versés par les régimes spéciaux¹** et le régime des professions libérales.

Enfin, les femmes appartenant au dernier décile se distinguent par des montants moyens versés par les régimes complémentaires très élevés. Notamment, **41 % des veuves bénéficiaires de droits dérivés à l'Agirc se trouvent dans le dixième décile.**

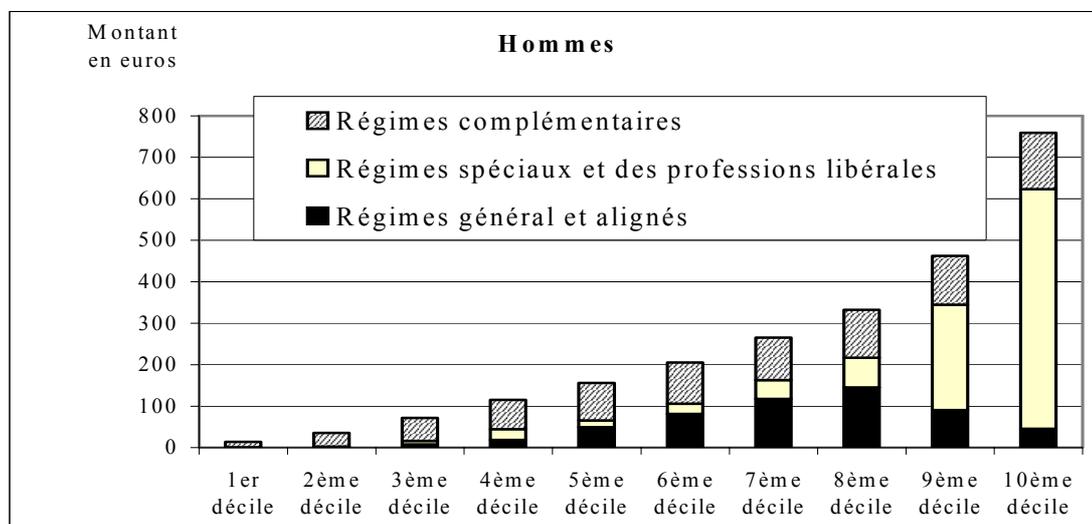
- **Pour les hommes**

L'analyse des pensions de réversion versées aux **hommes** présente moins d'importance et ne remet pas véritablement en cause les constats précédents, compte tenu de la faible part qu'ils représentent dans le total des bénéficiaires. Cette analyse mérite cependant d'être développée.

Si les montants moyens de réversion sont généralement plus faibles pour les hommes, la dispersion y est encore plus élevée que parmi les femmes. Un quart des veufs perçoit ainsi moins de 71 euros par mois et les trois quarts moins de 335 euros. Neuf sur dix reçoivent moins de 561 euros mensuels.

¹ Dans l'ensemble de l'étude de la Drees, le champ de la notion de « régimes spéciaux » prend en compte les régimes de la fonction publique.

Montant moyen mensuel de l'avantage principal de droit dérivé pour les hommes par décile et selon le régime



Champ : retraités âgés de 54 ans ou plus et bénéficiaires d'un droit dérivé.
Source : Drees - EIR2004

Part des montants versés de droit dérivé en 2004 selon la nature du régime pour les hommes

	Régimes de base et alignés	Régimes spéciaux et des professions libérales	Régimes complémentaires
1 ^{er} décile	2 %	3 %	95 %
2 ^e décile	3 %	4 %	93 %
3 ^e décile	11 %	12 %	77 %
4 ^e décile	16 %	23 %	61 %
5 ^e décile	32 %	10 %	58 %
6 ^e décile	40 %	12 %	49 %
7 ^e décile	44 %	17 %	39 %
8 ^e décile	44 %	22 %	35 %
9 ^e décile	20 %	55 %	25 %
10 ^e décile	6 %	76 %	18 %

Champ : retraités de 54 ans ou plus et bénéficiaires d'un droit dérivé.
Source : Drees - EIR 2004

La répartition entre régimes présente également **un profil qui ne recoupe que partiellement celui des veuves.**

On retrouve certes, **dans les déciles les plus bas**, la **prédominance des réversions complémentaires**, mais dans des proportions bien plus fortes que chez les femmes et sur un bien plus grand nombre de déciles. Sans doute faut-il y voir le résultat des différences de parcours de carrières entre hommes

et femmes. Les veufs bénéficient en moyenne, on l'a vu, de droits directs non négligeables, deux fois plus élevés que ceux de leurs épouses : ils sont donc proportionnellement un plus grand nombre à ne percevoir qu'une pension de réversion provenant des seuls régimes complémentaires du fait des conditions de ressources en vigueur dans les régimes de base des salariés du privé.

Le second élément de différenciation entre les graphiques des hommes et des femmes résulte du fort écart de profil **sur les deux derniers déciles** qui laisse apparaître chez les hommes **une très grande prédominance des régimes spéciaux** (et non des régimes complémentaires, comme chez les veuves). D'après la Dress, la justification de ce schéma tient au constat que **les conjoints survivants bénéficiant de droits dérivés élevés sont majoritairement des veufs de fonctionnaires.**

Au-delà des différences, il convient cependant de souligner **les traits communs aux réversions des deux sexes : fort pouvoir solvabilisateur des réversions du secteur public et rôle très partiel de « rattrapage » offert, pour les salariés du privé, par les réversions complémentaires**, seule l'Agirc paraissant en mesure de procurer, mais essentiellement au bénéfice des femmes de cadres (les maris de femmes cadres étant proportionnellement plus rares), le manque à gagner créé par l'existence d'un plafond de ressources pour les réversions de base.

III. UNE DYNAMIQUE ÉTROITEMENT CORRÉLÉE AU TRAVAIL DES FEMMES ET À L'ÉVOLUTION DE LA NUPTIALITÉ

L'évolution future des pensions de réversion s'inscrit dans un contexte marqué par deux grandes caractéristiques :

- le **maintien d'un écart sensible de revenus entre les femmes et les hommes à la retraite** en dépit de la montée en charge des droits propres acquis par les épouses dans le cadre du développement du travail féminin ;

- l'**effondrement du taux de nuptialité** et le développement des autres formes de conjugalité (Pacte civil de solidarité [Pacs] et concubinage).

A. LE MAINTIEN D'UN ÉCART SENSIBLE DE REVENUS ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES À LA RETRAITE

La participation des femmes au marché du travail s'est **accrue de manière importante au début des années 1970**¹. Si, en 1975, le taux d'activité des vingt-cinq ans à quarante-neuf ans s'élevait à 58,6 % chez les femmes et à 97 % chez les hommes, les écarts se sont réduits. En 2004, le taux d'activité des femmes de la tranche d'âge 25-49 ans s'est établi à **81 %**, inférieur seulement de 14,3 % à celui des hommes (contre 38,4 points de différence en 1975).

Le nombre d'années passées en activité entre vingt-cinq ans et cinquante-neuf ans devrait monter de dix-sept ans en moyenne (soit 50 % de taux d'activité) pour la génération des femmes nées en 1930 à trente ans en moyenne (soit 85 % de taux d'activité) pour la génération née en 1970.

Cependant, si le taux d'activité des femmes des générations 1935 à 1970 progresse régulièrement, **le taux d'emploi en équivalent temps plein** (c'est-à-dire le nombre d'heures de travail effectuées au cours de la vie active) **stagne à partir des générations 1955-1960**, ce qui signifie que les femmes des générations 1970 auront, en moyenne sur leur cycle de vie, le même taux d'emploi (en équivalent temps plein) que les générations 1955, taux estimé à 57 % ou 58 %. L'extension de l'allocation parentale d'éducation (APE) aux mères de deux enfants (juillet 1994) ne semble avoir joué qu'un rôle modeste dans ce coup d'arrêt. En réalité, l'explication principale paraît devoir tenir au fait que depuis une dizaine de générations, **la hausse de l'activité féminine se fait uniquement sous forme de chômage et d'emploi à temps partiel**.

¹ Les données qui suivent sont issues de deux documents de travail de l'Insee transmis au conseil d'orientation des retraites pour la préparation de sa séance du 28 février 2007 : « Inactivité et temps partiel des générations 1925 à 1964 : une évaluation sur cycle de vie » par Chloé Tavan ; « L'évolution de l'activité féminine en France : une approche par pseudo-panel » par Cédric Afssa et Sophie Bufféteau.

Ainsi en 2002, un emploi sur trois occupés par les femmes l'était à temps partiel (contre 5 % des emplois occupés par les hommes). Dans un tiers des cas, ces temps partiels étaient subis, au sens où, lorsqu'on le leur demande, les femmes répondent souhaiter travailler davantage.

Comparée aux autres pays européens, la France occupe une place intermédiaire, avec un taux d'emploi des femmes et une part de celles travaillant à temps partiel très proches des moyennes des pays partenaires de l'Union.

Taux d'emploi des femmes entre vingt-cinq et cinquante-neuf ans dans les pays de l'Union européenne en 2003

	Taux d'activité	Pourcentage de temps partiel parmi les emplois
Suède	82	31
Danemark	79	27
Finlande	77	13
Royaume-Uni	72	42
Autriche	71	39
Portugal	71	13
Pays-Bas	70	74
Allemagne	69	43
France	69	29
Belgique	62	40
Irlande	62	30
Grand-Duché du Luxembourg	61	-
Espagne	51	16
Grèce	51	7
Italie	51	18
Union à 15	65	33
Union à 25	64	29

Source : Eurostat.

In : Cédric Afssa et Sophie Buffeteau – Document de l'Insee précité.

Cette part croissante du temps partiel au fil des générations contrarie la progression de l'activité féminine, au point qu'il est désormais possible d'envisager que le volume d'emploi en équivalent temps plein cesse d'augmenter pour les cohortes de femmes récentes.

La forte prégnance du temps partiel dans l'activité féminine se répercute dans le niveau de revenu et donc, à terme, dans la constitution d'un salaire différé sous forme de droits propres à une pension de retraite. Cette répercussion est **directe** : travaillant moins, les femmes touchent moins. Mais elle est également **indirecte** : d'une part, le travail à temps partiel est plus répandu dans certains secteurs d'activité offrant des salaires horaires plus faibles que la moyenne (secteur de la distribution par exemple) ; d'autre part,

les femmes peuvent moins que les hommes s'appuyer sur l'expérience accumulée pour obtenir une hausse de leurs revenus, dans la mesure où l'acquis d'expérience est plus faible du fait de la durée réduite des carrières.

Même si les femmes sont plus qualifiées dans les générations récentes, l'effet positif qui peut en découler est plus que compensé par l'augmentation du temps partiel, en début comme en cours de carrière.

Jusqu'en 1974, les salaires féminins étaient inférieurs de 35 % aux salaires masculins dans le secteur privé. Par la suite, les écarts de salaire entre femmes et hommes se sont considérablement réduits, mais ce mouvement semble s'être stoppé depuis 1995, comme le révèlent des indicateurs relativement stables depuis cette date.

L'écart global constaté en additionnant secteur public et secteur privé serait d'environ 10 %¹. Toutefois, cette moyenne, qui n'apparaît pas considérable, reflète en réalité la surreprésentation des femmes actives dans la fonction publique, où les écarts sont très faibles, alors que les différences de niveau de revenus sont quant à eux relativement élevés dans le secteur privé et semi-public :

- dans la fonction publique d'Etat, l'écart est, en effet, de 14 % pour les salaires mensuels en équivalent temps complet², mais de 6 % seulement pour les salaires horaires³ ;

- **dans le secteur privé et semi-public, l'écart est en revanche de 20 %** pour les emplois à temps complet⁴.

Une étude de l'Insee datant de 2001⁵ tendrait à démontrer que pour les débutants, **l'écart brut de rémunération mensuelle entre hommes et femmes s'est même accru pour les générations récentes.** De 14,7 % en faveur des hommes pour les actifs ayant débuté leur carrière à la fin des années 1970, cet écart est passé à 22,2 % pour les actifs ayant débuté leur carrière au début des années 1990. Les écarts de salaire mensuel ne cessent de se creuser ensuite puisque, après cinq ans d'activité, l'écart moyen entre hommes et femmes est de l'ordre de 26 % pour les générations de la seconde moitié des années 1970 comme pour celles du début des années 1990.

L'étude aboutit là aussi à la conclusion générale selon laquelle **l'explication de cette divergence globale de plus en plus accentuée doit être recherchée dans le développement du temps partiel, subi ou choisi,**

¹ Pour les salaires horaires. Source Insee, enquêtes Emploi, et Eurostat, panel européen. In : documents de travail préparatoires à la séance du Cor du 28 février 2007.

² Insee, fichiers de paie des agents de l'Etat. In : documents de travail préparatoires à la séance du Cor du 28 février 2007

³ Source Insee, enquêtes Emploi, et Eurostat, panel européen. In : documents de travail préparatoires à la séance du Cor du 28 février 2007.

⁴ Insee, DADS. In : documents de travail préparatoires à la séance du Conseil d'orientation des retraites du 28 février 2007.

⁵ Insee Première - n° 801, août 2001 - « Les écarts de revenu salarial entre hommes et femmes en début de carrière » - Sylvie Le Minez et Sébastien Roux.

plus marqué pour les femmes que pour les hommes (alors que parallèlement les écarts de salaires, dans le secteur privé, auraient au contraire tendance à diminuer d'une génération à l'autre entre les hommes et les femmes ayant débuté sur des emplois comparables et ayant des parcours similaires).

Si les différences d'accès au marché du travail entre hommes et femmes devaient perdurer, **il est donc très probable que les disparités de revenus entre hommes et femmes au moment de la retraite ne disparaîtront pas à un horizon prévisible.**

On rappelle que la retraite de droit direct des femmes est aujourd'hui égale à environ 50 % de celle des hommes. Même s'ils vont se réduire du fait de la hausse du taux d'activité féminine, des écarts significatifs de niveau de pension de droit direct devraient subsister entre hommes et femmes, y compris pour les générations qui sont actuellement en début de vie active, comme le montre le tableau ci-après¹ :

Ecart entre les pensions de droit direct des hommes et des femmes pour les générations actuelles et futures de retraités

Génération		Rapport des pensions moyennes Femmes/Hommes	
Génération à la retraite (écart observé) *	Nés avant 1924	0,41	
	1925-1929	0,44	
	1930-1934	0,46	
	1935-1939	0,50	
		<i>Secteur privé</i>	<i>Secteur public</i>
Génération en activité (Projections) **	1940-1944	0,51	-
	1945-1954	0,55	0,77
	1955-1964	0,58	0,82
	1965-1974	0,63	0,87

* Dress, EIR 2004

** Insee, simulations à partir du modèle Destinie. Ces simulations n'ont cependant qu'un caractère exploratoire et doivent être encore approfondies pour mieux prendre en compte les effets de la réforme de 2003.

On rappelle également que l'existence de pensions de réversion permet de réduire l'écart entre les retraites des hommes et celles des femmes, ramené ainsi de 50 % aujourd'hui à 38 %.

Dans ces conditions, la fonction de solvabilisation permise par les pensions de réversion devrait donc, en première analyse, continuer de conserver tout son intérêt.

¹ Extrait de C. Bonnet, S. Buffêteau, P. Godefroy, 2006A, « Disparités de retraite entre hommes et femmes : quels effets de la hausse de l'activité féminine et des réformes de retraite ? » - Document de travail Insee, n° G2006/01. In : documents de travail préparatoires à la séance du Cor du 28 février 2007.

Cependant, l'existence d'un plafond de ressources pour le seul régime général et les régimes alignés est porteuse de **risques d'inégalité accrus** au cours des prochaines années :

- dans les fonctions publiques, les régimes spéciaux et les régimes Arrco et Agirc, la croissance des droits propres des femmes, même atténuée par rapport à celle des droits propres des hommes, les amènera de plus en plus à disposer de pensions propres significatives cumulables le moment venu avec leur pension de réversion. D'où une augmentation de leur niveau de vie, en couple comme après le veuvage ;

- dans le régime général en revanche, la montée des pensions de droit direct - résultant tant de la progression du travail féminin que des avantages familiaux liés à l'éducation des enfants, majoration de deux annuités par enfant ou AVPF - profitera à plein aux femmes mais cet enrichissement se traduira de plus en plus fréquemment par **un écrêtement des pensions de réversion**. D'où un écart croissant de niveau de vie entre le couple initial qui cumulera ses pensions personnelles et le survivant dont les retraites propres ne seront abondées par une pension de réversion que dans des conditions limitées. L'extension des cas de cumul limité explique ainsi les perspectives de baisse du poids relatif des pensions de réversion dans les retraites des femmes du régime général (qui passeraient, selon l'Insee, de 18,7 % actuellement à 13,2 % à l'horizon 2020¹).

B. L'EFFONDREMENT PRÉVISIBLE DU TAUX DE NUPTIALITÉ ET LA QUESTION DE LA PRISE EN COMPTE DES AUTRES FORMES DE CONJUGALITÉ

Depuis les années 1970, la France est confrontée au **double phénomène de la baisse du nombre des mariages et de la hausse des divorces**. Le nombre des **mariages**, qui a frôlé le seuil de **450 000** par an au début des années 1970 se situe depuis une vingtaine d'années dans un ordre de grandeur allant de **250 000 à 300 000**. Quant aux **divorces**, leur proportion annuelle est passée de douze divorces pour cent mariages en 1970 à environ **45 %** aujourd'hui².

¹ *Eléments figurant dans le rapport public de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 précité (septembre 2000). Le calcul de l'Insee a été établi sur des bases antérieures à la réforme de 2003, mais la conclusion qui peut en être tirée reste a priori valable.*

² *Lire Informations sociales n° 122 - 2005 - «Mariage, vie en couple et rupture d'union : sous l'angle de la démographie » - France Prioux. In : documents de travail préparatoires à la séance du Conseil d'orientation des retraites du 28 février 2007.*

La contrepartie de la situation ainsi créée est **la montée en puissance des couples non mariés** dont le corollaire est la multiplication par six, depuis le début des années 1980, des naissances hors mariage (45 % des naissances actuellement). Parmi ces couples non mariés, la part des couples pacés demeure modeste : **60 000 Pacs** en flux, enregistrés en 2005, année où leur nombre a été le plus élevé (sans distinction entre couples hétéro et homosexuels) et un total de près de 230 000 Pacs (en stock) conclus depuis 1999 (nets des Pacs dissous), à comparer au nombre des couples cohabitants non mariés, évalué à 2,7 millions d'après une enquête emploi de l'Insee de mars 2002¹. **L'écrasante majorité des situations d'unions libres correspondent donc en réalité à des concubinages.**

D'une façon générale enfin, **l'augmentation des couples hors mariage, qu'il s'agisse de premières unions ou de remises en couple, n'a pas totalement compensé le déclin du mariage** (et du remariage). Ce qui signifie *a contrario* que **la proportion de célibataires tend à augmenter auprès des générations les plus jeunes** :

- ainsi², sur **dix femmes nées vers 1930**, on constate que **l'une est restée célibataire** (la proportion exacte est de 7 %), **une autre a divorcé** (soit 7 % de femmes toujours divorcées au moment de la retraite et 3 % qui se sont remariées), alors que **les huit autres se sont mariées sans jamais divorcer** ;

- **les femmes nées vers 1950**, qui sont aujourd'hui proches de la retraite, se sont également mariées pour la plupart, mais ont été parallèlement affectées par la montée du divorce. Leurs parcours matrimoniaux finaux pourraient donc être les suivants : sur dix femmes, **une sera restée célibataire, trois auront divorcé** (dont une seule qui se sera remariée et deux qui conserveront le statut de divorcées au moment de la retraite) et **les six autres se seront mariées sans jamais divorcer** ;

- enfin, **les femmes nées après 1960** ont été affectées par la montée du célibat et des couples non mariés, cependant qu'elles subissaient des taux de divorce plus élevés que les cohortes précédentes. En conséquence, on peut prédire les parcours matrimoniaux suivants pour **les femmes nées vers 1970** : sur dix femmes, **trois resteraient célibataires, trois se marieraient puis divorceraient** (dont une se remarierait et deux seraient toujours divorcées au moment de la retraite), cependant que **quatre seulement se marieraient sans jamais divorcer**.

A ce point de l'analyse, **deux pistes d'interrogations apparaissent inéluctablement** :

- alors que le législateur a parfaitement su prendre la mesure de la montée de la divorcialité dès les années 1970, **est-il légitime et opportun de continuer de lier la réversion à l'institution du mariage ?** Ne serait-il pas

¹ Citée dans l'article de France Prioux (*Informations sociales* n° 122).

² Les proportions reproduites ci-après sont extraites du document de travail du Conseil d'orientation des retraites n° 1 (intitulé : « note de présentation générale », préparatoire à la réunion du 28 février 2007).

nécessaire de **prévoir une extension de la réversion à toutes les formes d'union, au moins au Pacs**, voire à certaines formes de concubinage (concubinage notoire déclaré à la mairie)? La question se pose dès lors de savoir quel serait le coût de cette extension, en admettant que les difficultés techniques que sa mise en œuvre pourrait soulever aient été préalablement résolues ;

- inversement, **face au risque de pauvreté des femmes retraitées seules, la réversion est-elle encore une réponse adaptée alors que de plus en plus de personnes auront vécu toute leur vie en situation de célibat ?** On voit bien, en effet, que l'effet solvabilisateur évoqué plus haut pour compenser l'insuffisance moyenne des pensions de droit direct sera sans effet pour cette catégorie de la population.

Pour continuer plus loin dans l'analyse, les évolutions des comportements matrimoniaux se produisent dans **un contexte général qui devrait être marqué par un recul progressif du veuvage**, toutes choses égales par ailleurs. Trois motifs majeurs expliquent ce recul :

- l'augmentation de l'espérance de vie prolonge la vie en couple ;
- l'écart d'âge entre conjoints a tendance à se réduire et n'est ainsi plus que de deux ans pour les jeunes générations ;
- au vu des évolutions démographiques récentes, la surmortalité masculine est moins marquée que par le passé.

Il convient donc aussi de se demander si des évolutions sociologiques aussi importantes ne sont pas de nature à créer mécaniquement des marges de manœuvre qui permettraient de financer une éventuelle extension future du champ de la réversion.

Bertrand Fragonard, président de la deuxième chambre de la Cour des comptes, interrogé par la Mission, estime ainsi que le coût induit à droit constant en termes de pensions de réversion, devrait mécaniquement reculer, avec **une « forte » baisse de la masse des pensions à l'horizon 2020**.¹

Les projections concernant le poids financier de la réversion, effectuées par la Cnav pour le régime général, ne conduisent pas à une analyse aussi tranchée, mais ne la contredisent pas non plus sur le fond. Elles indiquent que le nombre de veufs et de veuves du régime général pourrait plus que doubler entre 2004 (2,44 millions de personnes) et **2050 (5,24 millions de personnes)**, tandis que le montant de l'indemnisation correspondante triplerait, passant de 7,16 milliards d'euros à **19,45 milliards** (euros constants 2004).

Même en tenant compte de cette augmentation des bénéficiaires et des masses distribuées, le **poids relatif** des dépenses de réversion par rapport aux dépenses de prestations légales vieillesse resterait stable, voire baisserait légèrement sur la même période, passant de 10 % à 9 %.

¹ Cf. *Audition de Bertrand Fragonard en annexe au présent rapport.*

Au total, les projections disponibles ne font donc pas apparaître à première vue un coût croissant de la réversion dans les dépenses de l'assurance vieillesse du régime général.

Ces calculs sont d'autant plus intéressants qu'ils reposent, comme on l'a vu plus haut, sur l'hypothèse d'un taux de nuptialité de 90 %, soit le taux constaté sur la génération de 1950, taux qui apparaît bien trop élevé si l'on prend en considération les évolutions constatées pour des générations plus jeunes en termes de comportement matrimonial.

La Cnav en conclut que **la prise en compte des individus ayant contracté un Pacs ne devrait pas fortement modifier les résultats** fournis par son modèle de projection (Prisme). La Mecss partage également ce sentiment, même s'il conviendrait de compléter ces analyses par une approche prospective, qui n'a pas encore été faite, concernant les autres régimes, fonction publique, régimes spéciaux, régimes complémentaires qui, faut-il le rappeler, ne sont pas assujettis à des conditions de ressources.

Le surcoût imprévu de la réforme de 2003/2004 qui, on l'a vu, pourrait atteindre jusqu'à un demi-milliard d'euros par an (en valeur 2004) à l'horizon 2020 doit cependant inciter les pouvoirs publics à faire preuve d'une grande prudence. Il semblerait, en effet, d'autant plus hasardeux de chercher à **préempter la totalité** des marges de manœuvres susceptibles d'apparaître à l'avenir que ces masses financières risquent d'être absorbées par les déficits de l'Etat-Providence, d'une part, et le développement de nouveaux besoins sociaux liés au vieillissement de la population, comme la dépendance, d'autre part.

IV. DES PISTES DE RÉFLEXION POUR UNE APPROCHE CONSENSUELLE ET RÉALISTE DE LA RÉVERSION

A. L'APPORT DES EXEMPLES ÉTRANGERS

La réforme de la réversion conduite en 2003 au sein du régime général en France peut paraître se situer à **contre-courant des évolutions constatées** chez nos principaux partenaires européens¹ :

- elle a confirmé le principe même de la réversion, alors que certains pays, particulièrement en Europe du nord, tendent à la supprimer purement et simplement ;

- elle a assoupli les critères d'éligibilité au bénéfice de la réversion, notamment en prévoyant la suppression de la condition d'âge, alors que la majorité de nos partenaires maintenaient ou renforçaient cette condition.

Cette appréciation d'une évolution contraire au courant général doit toutefois être **nuancée** et les exemples étrangers, sans constituer des modèles à imiter en tant que tels, méritent d'être étudiés dans la mesure précisément où ils s'inscrivent dans une démarche en définitive assez proche de celle suivie en France.

1. Les pays du nord de l'Europe : une absence de réversion qui reflète avant tout une meilleure intégration des femmes dans le marché du travail

Les pensions de réversion ont très largement été supprimées et sont quasiment absentes des régimes de vieillesse de base des trois principaux pays d'Europe du nord : Pays-Bas, Danemark et Suède.

Aux **Pays-Bas**, la pension de réversion servie par le régime général a été supprimée en 1996. Quant aux régimes complémentaires professionnels, si la plupart prévoient une pension de réversion aux conjoints survivants, certains, de plus en plus nombreux, ne versent cette prestation que lorsque l'assuré décède avant d'avoir liquidé sa retraite.

Au **Danemark**, la pension servie par le régime de retraite de base n'est plus réversible depuis 1984. Le régime complémentaire ATP, qui est obligatoire, verse aux conjoints survivants un capital au titre de la réversion. Selon le statut des salariés, le troisième étage de la pension est servi par un régime complémentaire sectoriel ou par le régime des fonctionnaires : la

¹ Sur les modèles étrangers, voir : 1. « Les pensions de réversion » - Les documents de travail du Sénat, série « Législation comparée » - n° LC 167 - décembre 2006. Ce document est annexé au présent rapport. 2. « Les évolutions des droits aux pensions de réversion : une comparaison internationale » - Conseil d'orientation des retraites - Document préparatoire à la réunion du 28 mars 2007.

plupart des régimes complémentaires sectoriels attribuent un capital aux survivants ; seul le régime des fonctionnaires octroie à ceux-ci une pension de réversion viagère.

Enfin, en **Suède**, la pension du système national de base n'est plus réversible depuis 1990. Quatre régimes complémentaires se partagent la quasi-totalité des salariés : celui des ouvriers du secteur privé, celui des employés du secteur privé, celui des salariés de l'Etat et celui des salariés des collectivités territoriales. Le régime complémentaire des ouvriers du secteur privé ne garantit aucune pension de réversion aux conjoints survivants. Le régime complémentaire des employés du secteur privé ne prévoit de pension de réversion que sur la partie du salaire excédant le plafond de la sécurité sociale et en réserve, en pratique, le bénéficie aux conjoints survivants des titulaires des revenus les plus élevés. Quant aux deux régimes complémentaires des salariés de l'Etat et des salariés des collectivités territoriales, ils limitent respectivement à six et cinq ans la durée de versement de leur pension de réversion.

La recherche d'une réduction des coûts des régimes de retraite n'est certes pas absente de la suppression des pensions de réversion de base dans les trois pays examinés. Il convient cependant de noter aussi que ces pays se caractérisent par **des taux d'activité féminins figurant tout en haut du classement européen**, y compris pour les taux d'activité des femmes seniors (sauf en ce qui concerne les Pays-Bas qui sont dans la moyenne), et que **les taux de chômage féminins apparaissent également particulièrement faibles** (en particulier au Danemark et aux Pays-Bas qui se situent là encore en tête de classement). La montée en charge des droits tirés de l'activité professionnelle des femmes permet dès lors d'envisager, dans ces pays, la fin de la réversion sans pour autant que cette décision ne se traduise par un appauvrissement dramatique de la population féminine âgée.

Il s'ajoute à ce constat, en Suède, le fait que ce pays est très marqué par une conception strictement individualiste des droits sociaux et une volonté forte de non différenciation des législations sociales selon le sexe.

2. La France proche des schémas en vigueur dans le reste de l'Europe, sauf en ce qui concerne la prise en considération des conjoints survivants conservant des enfants à charge

En-dehors des trois pays nordiques précités, **la plupart de nos grands partenaires européens, ainsi que les Etats-Unis, appliquent des mécanismes de réversion.**

La suppression de la condition d'âge dans le régime général, prévue par la réforme de 2003, a certes éloigné la France du schéma général liant étroitement la réversion à la retraite du conjoint décédé, en lui conférant également la portée d'une assurance veuvage. **L'existence de cette condition d'âge est cependant loin d'être générale et doit être relativisée** : elle est

effectivement de soixante ans aux Etats-Unis et de soixante ans au Royaume-Uni pour les veuves (soixante-cinq ans pour les hommes, limite qui sera d'ailleurs progressivement imposée également aux femmes entre 2010 et 2020)¹.

Elle n'est cependant que de quarante-cinq ans en Allemagne et **il n'existe aucune condition d'âge en Italie et en Espagne.**

D'autre part, l'étude de nos différents partenaires révèle **une tendance forte au renforcement des limites imposées au cumul entre la réversion et une pension propre ainsi qu'à l'institution de conditions de ressources**, avec pour conséquence voulue **un recentrage du bénéfice de la réversion sur les personnes ayant peu cotisé elles-mêmes ou disposant de bas revenus.**

Le régime général français se situe ainsi à l'intérieur d'un cadre commun assez répandu. Néanmoins, la France se différencie assez nettement de la plupart de ses partenaires sur un point essentiel : **l'absence, pour les salariés du secteur privé, d'une réversion spécifique pour les conjoints survivants ayant un enfant à charge.**

Concrètement, en ce cas, la limite d'âge ne s'applique pas dans les pays qui en ont fixé une et les systèmes de retraite prévoient des pensions au titre des enfants d'un assuré décédé pour le parent survivant. Ces pensions temporaires sont versées jusqu'au dix-huitième anniversaire du plus jeune enfant en **Allemagne** et jusqu'au dix-septième anniversaire du plus jeune enfant au **Royaume-Uni** et aux **Etats-Unis**.

Les pays qui n'ont pas fixé de limite d'âge prévoient quant à eux des majorations de pensions de réversion, dans des proportions parfois supérieures à celles prévues dans le secteur public en France. En **Italie**, la pension de réversion est ainsi majorée en cas d'enfant à charge - son taux étant même porté à 100 % pour deux enfants à charge - et les conditions de ressources normalement applicables sont supprimées. Faute de conjoint survivant, les enfants mineurs ou à charge perçoivent directement la pension de réversion. S'il n'existe pas d'autres survivants, les parents ainsi que les frères et sœurs peuvent aussi obtenir une pension de réversion s'ils sont à charge. En **Espagne**, le taux de la pension de réversion peut également être assez sensiblement majoré pour le bénéficiaire qui a la charge d'enfants de moins de vingt-six ans, cette majoration n'étant toutefois accordée que sous condition de ressources.

Même les pays où il n'existe pas de réversion pour les conjoints survivants - à l'exception cependant, semble-t-il, du Danemark - prévoient le versement d'un revenu pour les conjoints d'assurés décédés tant qu'ils ont au moins un enfant à charge.

¹ *Le régime de retraite de base au Royaume-Uni ne possède certes pas, à proprement parler, de mécanismes de réversion. Cependant, lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le conjoint survivant qui ne s'est pas remarié peut percevoir une pension personnelle assise sur les cotisations du conjoint décédé.*

Aux **Pays-Bas**, ce revenu consiste en une pension forfaitaire versée jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune ait atteint l'âge de dix-huit ans. En **Suède**, ce revenu est calculé comme un pourcentage des droits à retraite du parent assuré décédé et il est versé au parent survivant jusqu'à ce que l'enfant le plus jeune ait atteint l'âge de douze ans. Au-delà de cet âge, les enfants continuent à bénéficier de pensions de réversion jusqu'à l'âge de dix-huit ans (ou même vingt ans s'ils sont étudiants). Les pensions d'enfants sont calculées, elles aussi, comme une fraction des droits de l'assuré décédé.

3. Le « splitting » en Allemagne : une démarche novatrice dont le bilan doit cependant encore être fait

L'Allemagne a mis en place, en 2001, dans le cadre de la réforme « Riester »¹, un dispositif proposant **le choix aux couples mariés entre la réversion et un partage égal des droits à retraite acquis par les deux membres du couple au cours du mariage** (*Rentensplitting*).

Cette faculté est offerte aux couples mariés à partir du 1^{er} janvier 2002 ainsi qu'à ceux mariés auparavant, mais dont les deux membres avaient moins de quarante ans à cette date. Pour en bénéficier, il faut prévenir sa caisse d'assurance vieillesse. **Dans ce cas, toute pension de réversion est exclue en cas de décès.**

Lorsqu'un couple opte pour la solution du splitting, les droits à pension acquis pendant la durée du mariage sont partagés au moment où le plus jeune des deux conjoints prend sa retraite ou atteint l'âge de soixante-cinq ans : chacun perçoit alors une pension correspondant à la totalité de ses droits acquis hors mariage et à la moitié des droits communs acquis pendant le mariage. Les droits à pension peuvent être partagés indépendamment de toute condition d'âge en cas de décès prématuré, mais à condition que le survivant totalise vingt-cinq années d'assurance. **Les droits issus du partage sont des droits propres.** À la différence de la pension de réversion, ils ne dépendent donc d'aucune condition de ressources et restent acquis si le titulaire se remarie.

Les couples en union libre peuvent également opter pour le partage des droits à pension.

Des dispositifs similaires existent en Suisse et au Liechtenstein.

Le mécanisme, on le voit, **pousse à son terme la logique patrimoniale** qui n'est que partiellement présente au sein des pensions de réversion. Sa mise en place est, par certains aspects, l'aboutissement du concept de « mariage-partenariat » institué par la réforme allemande du droit matrimonial et du divorce de 1976 qui avait rompu avec le modèle du « mari-

¹ Cf. : « Préserver la compétitivité du « site Allemagne » : les mutations de la protection sociale outre-Rhin » - Rapport Sénat n° 439 (2005-2006) - établi par Alain Vasselle et Bernard Cazeau au nom de la Mecss.

nourricier ». Le « mariage-partenariat » correspond au souhait, largement présent au sein de la société allemande, de rendre visible et de faire reconnaître, au moins au moment de la retraite, le travail domestique exercé par la femme sans rémunération dans le cadre du mariage grâce à un partage des droits à la retraite.

Le modèle du splitting peut également satisfaire les tenants d'une conception individualiste des droits sociaux, même s'il ne consiste à proprement parler qu'en une redistribution des pensions au sein du couple. Un des arguments forts en faveur du splitting est ainsi le maintien de la retraite en cas de remariage, alors que la réversion cesse ou diminue dans cette situation.

Pour autant, les assurés semblent avoir **très peu choisi cette option** jusqu'à présent. Si le manque de recul interdit pour l'instant d'établir un bilan qui reste donc à faire, il est possible cependant de relever les limites du splitting :

- la procédure est complexe et ses effets, en comparaison de la réversion, sont difficiles à anticiper pour les couples qui peinent ainsi à en percevoir les avantages ; beaucoup d'éléments interviennent, comme la durée du mariage, la différence entre les pensions respectives des partenaires et le ratio entre droits acquis en-dehors et au sein du mariage ;

- le mécanisme apparaît en outre clairement désavantageux dans deux cas : pour les femmes au foyer dont le mariage a été de courte durée et qui avaient acquis elles-mêmes peu de droits auparavant ; plus encore, pour les hommes touchant des pensions personnelles élevées, si les droits de leur conjointe sont inexistantes ou faibles, dans la mesure en effet où ils doivent céder la moitié de leurs droits, lesquels seront en outre définitivement perdus en cas de décès de celle-ci.

B. LES VOIES ET MOYENS D'UNE RÉFORME POUR LA FRANCE

1. Les pensions de réversion : un droit contributif, corrélé aux retraites, dont la vocation prioritaire est de garantir le niveau de vie du conjoint survivant

Au terme du bilan dressé par le présent rapport, la mission d'évaluation et de contrôle s'est prononcée **pour le principe du maintien de la réversion**. Cette prise de position, qui est aussi celle du Conseil d'orientation des retraites, se justifie par les deux principes de base qui sous-tendent l'existence même des pensions de réversion :

- les pensions de réversion sont des **droits dérivés** des pensions de vieillesse et leur suppression constituerait une spoliation injustifiée ; à ce titre, la réversion doit rester une prestation accordée **en contrepartie de l'effort contributif préalable du donnant droit**, ce qui interdit *a priori* d'en détourner l'usage pour en faire une allocation veuvage universelle à destination de tous les publics, veufs et veuves jeunes ou âgés ;

- parallèlement, leur vocation prioritaire est de **garantir le maintien du niveau de vie du conjoint survivant âgé**, tout particulièrement des veuves retraitées, dont les droits propres demeurent et resteront encore longtemps sensiblement inférieurs en moyenne à ceux de leurs conjoints.

De ce point de vue, **trois grandes catégories** de populations continuent de manifester **une fragilité particulière**, même après la réforme de 2003 :

- les **veuves sans droits propres** et sans ressources ;
- **certaines veuves « Arrco » du secteur privé** disposant de droits propres peu élevés mais dont le montant de la pension de réversion de base est tout de même écorné du fait du caractère drastique des conditions de revenu ;
- enfin, **les jeunes veuves** avec enfants à charge pour lesquelles la réforme de 2003, à travers l'extension des droits à réversion, ne constitue à l'évidence pas la bonne réponse.

La mission d'évaluation et de contrôle part du constat rétrospectif que, faute de cap précis fixé au préalable, la réforme des pensions de réversion intervenue entre juillet 2003 et décembre 2004 a constitué pour le moins **une maladresse** quelle qu'ait pu être la bonne volonté du gouvernement de l'époque. Elle estime donc à la fois nécessaire et souhaitable de **rouvrir ce dossier** et formule dans cet objectif un ensemble de propositions et de pistes de réflexion. A l'instar de plusieurs publications du conseil d'orientation des retraites, elle juge en outre opportun dans ce cadre de lancer le débat public sur **plusieurs questions sensibles**, comme par exemple l'instauration d'un plafond de ressources pour les pensions de réversion les plus élevées des régimes de la fonction publique, le cas échéant en contrepartie du relèvement des montants planchers.

A la lumière de l'expérience de la préparation et de l'adoption de la loi du 21 août 2003, la mission d'évaluation et de contrôle estime indispensable de **lier toute décision future concernant les réversions au respect d'un schéma comprenant** :

- en premier lieu, la définition **d'un cadrage économique** visant à délimiter le champ du possible ; une éventuelle réforme de la réversion apparaît **sous contrainte**, dans la mesure où le **vieillissement** de la population impose de **faire des choix** parmi les actions à financer ;
- ensuite, l'établissement **d'objectifs** respectant ce cadrage et destinés aux populations cibles définies plus haut ;
- la mise au point d'une **méthode** permettant d'échapper au reproche d'improvisation justement fait aux conditions d'élaboration de la réforme de 2003 ;
- enfin, la fixation d'un **calendrier d'adoption** de la réforme.

2. Un cadre financier contraint par les conséquences du vieillissement futur de la population : le choix d'une réforme à coût nul

On l'a vu plus haut : le coût de la réforme de 2003 pour le régime général et les régimes alignés ne sera pas, à terme, négligeable. Pour autant, le poids relatif global de la réversion dans le total des charges de pensions de vieillesse devrait rester stable, voire se réduire très légèrement à l'échéance 2050. **Il est indispensable de ne pas remettre en cause ce cadrage financier.**

Sur le fond, la mission d'évaluation et de contrôle privilégie **une réforme de la réversion à coût nul, compte tenu tout d'abord de l'importance des problèmes de financement actuels et futurs de l'Etat-Providence.** Ces perspectives difficiles pour nos finances sociales ont été mises en évidence aussi bien par le rapport Pébereau sur la dette publique que par les publications du Conseil d'orientation des retraites ainsi que par les travaux du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie. Dans ces conditions, la Mecss ne peut que prendre acte du fait que tout projet d'amélioration de la prise en charge de l'indemnisation du veuvage se heurte :

- au niveau déjà très élevé du total des dépenses sociales (plus de 30 % du PIB, ce qui place notre pays au deuxième rang des Etats membres de l'OCDE) ;

- à l'impossibilité d'accroître indéfiniment les coûts salariaux, sauf à prendre le risque d'une dégradation de la compétitivité de notre économie ;

- aux déséquilibres accumulés par les quatre branches de sécurité sociales au cours des quinze dernières années (1991-2006) qui ont dépassé au total 90 milliards d'euros en solde net.

Il convient en effet de rappeler que le Conseil d'orientation des retraites chiffre l'impact du vieillissement de la population à l'horizon 2040/2050 à trois points de PIB de dépenses supplémentaires. La dérive naturelle du déficit de l'assurance maladie était estimée à cette même échéance à 2,7 % de la richesse nationale. A cela s'ajoutent le coût de l'indemnisation du chômage ainsi que les dépenses des autres branches de la sécurité sociale. Toutes ces perspectives conduisent à **faire preuve de réalisme et d'esprit de responsabilité en matière de réversion.**

Mais l'orientation choisie par la Mecss d'une réforme à coût zéro se justifie aussi et surtout par **le développement de nouveaux besoins sociaux liés au vieillissement** de la population qui devront impérativement être satisfaits à l'avenir. Tel sera le cas en particulier pour la prise en charge de **la dépendance**, notamment de la maladie d'Alzheimer, ou pour la politique du handicap.

Ainsi, dans son récent rapport¹, Hélène Gisserot a souligné le fait que le nombre de personnes âgées dépendantes devrait croître de 20 % d'ici 2019 et de 23 % entre 2030 et 2040. Le scénario, considéré par le rapport comme le plus soutenable sur le long terme, serait celui d'une progression du niveau des prélèvements obligatoires telle qu'elle permette de concilier maintien du niveau actuel de prise en charge publique du risque et amélioration du contenu de cette prise en charge. Or, le rythme de croissance des dépenses publiques pour financer un scénario de ce type serait de 3 % à 5 % par an, en tout état de cause sensiblement supérieur au rythme de progression potentiel du produit intérieur brut.

Aussi ne peut-on envisager d'améliorer la prise en charge du veuvage sans raisonner globalement sur l'évolution prévisionnelle des dépenses et des recettes de l'ensemble de la sécurité sociale. Dans ce cadre contraint, vos rapporteurs s'accordent sur la nécessité **d'améliorer progressivement les mécanismes actuels de réversion**, ainsi que l'indemnisation du risque de veuvage, **sous réserve de dégager au préalable pour l'avenir des marges de manœuvres** dont le produit serait alors entièrement consacré à l'amélioration du système actuel, le volume de ces économies futures commandant celui des dépenses nouvelles envisageables.

3. Un indispensable reciblage du dispositif prenant cependant en compte les évolutions de la société

Afin d'éviter que ne se reproduise l'épisode regrettable des décrets de 2004, vos rapporteurs insistent sur la nécessité de définir strictement le cadre de la future réforme qu'ils appellent de leurs vœux. Cette démarche suppose tout à la fois :

- de reconsidérer l'équilibre des mesures prises en 2003/2004 et de **recibler l'effort de la collectivité nationale sur les trois populations** (jeunes veuves avec plusieurs enfants à charge, conjoints survivants ayant des revenus intermédiaires, 900 000 veuves âgées dépourvues de droits propres) qui en ont le plus besoin au regard de l'objectif de maintien du niveau de vie du conjoint survivant assigné à la réversion ;

- de **revenir corrélativement sur certaines extensions et simplifications** de la réforme de 2003 qui ont exagérément ouvert le champ de la réversion, au risque du saupoudrage (suppression de la condition d'âge), voire du développement de comportements opportunistes qui dénaturent la réversion (suppression de toute condition de durée minimale de mariage ou tenant à la présence d'enfants) ;

¹ « Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix » - 20 mars 2007 - Rapport remis au ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille par Hélène Gisserot, procureur général honoraire près la Cour des comptes. Citons également le rapport de la Cour des comptes de novembre 2005 sur les personnes âgées dépendantes.

- au delà de **réaliser si possible une réforme tenant compte des évolutions économiques et sociales** (baisse de la nuptialité, progression du nombre des divorces, nouvelles formes de vie en couple, augmentation du taux d'activité féminin) ;

- de **traiter en priorité le régime général et les régimes alignés qui constituent le cœur du problème** (alors qu'il ressort des auditions de la mission que les ressortissants des régimes de la fonction publique sont globalement satisfaits du cadre juridique qui leur est applicable) ;

- d'écarter à court terme, par souci de réalisme, l'idée d'un alignement pur et simple des règles des régimes sociaux en matière de réversion ; un tel processus, s'il apparaît hautement souhaitable, prendrait en effet nécessairement plusieurs décennies pour être mené à bien et suppose, en tout état de cause, une concertation préalable avec les ressortissants des régimes concernés. Néanmoins, la mission d'évaluation et de contrôle souhaite qu'un signal soit donné dès maintenant dans le sens d'une **harmonisation progressive**. Elle demande qu'à ce titre **des études** soient conduites pour mesurer l'existence de situations qui se traduiraient par une amélioration du niveau de vie relatif (exprimé en unités de consommation) du conjoint survivant **dans les régimes spéciaux et les régimes de la fonction publique** par rapport à la situation antérieure au décès du donnant-droit et justifieraient la mise en place éventuelle d'un **plafond de versement de la pension de réversion** ;

- de **respecter le champ de la négociation contractuelle** en écartant d'emblée et par principe toute modification dans les régimes complémentaires **Agirc et Arrco**. Cette situation conduit toutefois vos rapporteurs à souligner au passage le caractère hétéroclite de la gouvernance du système français de protection sociale.

4. La nécessité de suivre une méthode rigoureuse pour échapper aux risques de l'improvisation

La conduite et le succès d'une future réforme des pensions de réversion supposent que **trois conditions** soient réunies :

- un important travail préparatoire, fondé sur des analyses détaillées, doit être mené à bien au préalable, ce qui n'avait malheureusement pas été le cas au cours de l'année 2002. A ce titre, il est indispensable de procéder à des **simulations sur la base de cas-types** ; il conviendrait en particulier de vérifier la pertinence de la courbe en « U », ou en « N », voire en « montagnes russes », évoquée plus haut et l'existence de poches de « pauvreté » pour les populations de veuves qui sont écrêtées alors que leurs ressources propres, avant réversion, ne permettent pas de les classer dans les strates aisées ;

- le législateur ne doit **réformer que pour l'avenir**, sans modifier défavorablement la situation des veuves et des veufs ayant déjà liquidé leur pension ; d'une façon générale, il est indispensable d'éviter les brusques

changements de pied, entraînant une remise en cause brutale des situations acquises et ruinant toute possibilité d'une « pédagogie de la réforme » auprès des populations concernées ;

- enfin, il faudra s'astreindre à éviter les « saupoudrages », qui s'apparentent à des « coups d'épée dans l'eau » et portent **atteinte à la crédibilité** de la réforme, à l'instar de ce qui s'est passé en 2003/2004.

5. Une obligation de se tenir prêt pour 2008, même si la réforme de la réversion est un sujet distinct de celui des retraites

Sur la forme, vos rapporteurs estiment qu'**il semblerait a priori préférable d'exclure le sujet de la réversion du rendez-vous de 2008** sur les retraites pour qu'il fasse l'objet d'**une réforme spécifique au cours de la prochaine législature**. La question du pilotage de l'assurance vieillesse et des mesures financières à prendre pour assurer sa pérennité sera en effet suffisamment compliquée en elle-même pour ne pas y ajouter de façon prématurée la problématique des droits dérivés. Il convient toutefois de se tenir prêt à traiter cette question dès l'année prochaine, dans la mesure où le débat pourrait surgir à l'occasion de la discussion des amendements des parlementaires.

C. LES MESURES PROPOSÉES PAR LA MECSS

La mission d'évaluation et de contrôle propose, à titre liminaire, deux mesures techniques de simplification en direction des usagers. Le reste du dispositif est réparti entre mesures d'économie et dépenses nouvelles.

Enfin, la Mecss suggère l'exploration de pistes hors pension de réversion pour améliorer le sort des veuves et des veufs.

1. Simplifier la gestion des demandes de pension de réversion ainsi que l'exercice des droits des assurés

Parmi les quatre grandes pistes de réflexion qu'elle envisage, la Mecss propose en premier lieu de faciliter la vie quotidienne des conjoints survivants, car le veuvage est d'abord et avant tout un drame humain.

a) Alléger la gestion administrative du contrôle de la condition de ressources

A l'occasion du décès de leur mari ou de leur femme, les conjoints survivants sont amenés à remplir des formalités administratives longues et complexes. L'instruction des formulaires de demande occupe d'ailleurs des moyens humains non négligeables au sein des services du régime général. Parallèlement, les assurés sociaux se plaignent du byzantinisme juridique de la clause de ressources, qui les conduit souvent à recourir aux services d'une

assistante sociale, au moment précisément où ils traversent la phase la plus difficile du deuil qui les frappe.

Une simplification des procédures de demande de pension de réversion serait pourtant envisageable, grâce à la transmission aux régimes prestataires des données en la possession des services fiscaux relevant du ministère des finances. La Cnav et les régimes alignés pourraient ainsi beaucoup plus facilement qu'actuellement connaître les ressources des assurés sociaux et apprécier le respect de la condition de plafond. Cette procédure limiterait les demandes de renseignements, les démarches et les pièces justificatives que doivent fournir les conjoints survivants. D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, une telle modification serait parfaitement possible **et même souhaitable** grâce à des **échanges de données informatiques.**

Cette simplification avantageuse, aussi bien pour les gestionnaires que pour les assurés sociaux, devra ainsi évidemment être conduite dans le respect de la réglementation édictée par la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil).

b) Améliorer les modalités de cristallisation des pensions de réversion

L'article R. 353-1-1 du code de la sécurité sociale prévoit que la fixation définitive du montant de la pension de réversion (appelée « cristallisation ») intervient dans le régime général :

- ou bien trois mois après la date d'effet de l'ensemble des droits personnels du conjoint survivant ;

- ou bien à la date du soixantième anniversaire de l'assuré, lorsqu'il ne peut pas prétendre à de tels avantages.

Cette disposition, issue du décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004, avait pour objectif d'éviter au titulaire âgé d'une pension de réversion de voir le montant de cette prestation diminuer, comme par exemple à la suite d'un héritage. On rappelle que cette mesure a été l'un des éléments préconisés à l'automne 2004 par le Conseil d'orientation des retraites pour atténuer le sentiment d'insécurité financière découlant de l'instauration d'un contrôle annuel des ressources (qui n'existait pas auparavant). Le compromis a consisté à ne pas procéder aux contrôles annuels pour les seuls pensionnés les plus âgés (alors qu'ils sont maintenus pour les plus jeunes). Or, en dépit de cet objectif favorable aux intérêts des assurés sociaux, il s'avère en pratique que cette **mesure pénalise dans certains cas les conjoints survivants.**

Il en va ainsi lorsqu'une personne est titulaire de droit personnel à l'assurance vieillesse, **tout en poursuivant encore une activité professionnelle à temps partiel.** Au moment du décès de son conjoint, la pension de réversion est liquidée et cristallisée immédiatement, dans la mesure où les droits personnels du veuf, ou de la veuve, ont été déjà liquidés. Et le

montant des revenus issus du travail à temps partiel est logiquement pris en compte pour apprécier la condition de ressources. Mais l'opération de cristallisation a lieu une fois pour toute et la pension de réversion ne sera pas réajustée lorsque le bénéficiaire cessera ensuite toute activité professionnelle.

La Mecss estime en conséquence qu'il conviendrait de prévoir **une possibilité exceptionnelle** de révision de la cristallisation, à l'initiative de l'assuré social, lorsque les revenus de l'assuré varient ultérieurement et brutalement **à la baisse**, par exemple dans une proportion d'au moins 10 %. L'équilibre trouvé par le décret de décembre 2004 ne serait cependant pas remis en cause.

2. Dégager des marges de manœuvre financières

Vos rapporteurs souhaitent que soient réexaminés l'ensemble des mécanismes d'attribution des pensions de réversion prioritairement dans le régime général et les régimes alignés. Il s'agit à leurs yeux de dégager des marges de manœuvre, non pas tant pour se conformer à une quelconque orthodoxie financière, mais pour disposer des moyens, dans un second temps, de **mettre en œuvre des règles d'ouverture des droits à la fois plus efficaces et plus justes** qu'aujourd'hui. Bien évidemment, conformément à la méthode définie plus haut, les économies qui seraient ainsi réalisées ne concerneraient pas les personnes aujourd'hui en situation de veuvage, mais uniquement celles qui liquideront à l'avenir une pension de réversion.

Dans ce cadre bien précis, la Mecss propose **cinq orientations principales**. Elle invite par ailleurs les pouvoirs publics à faire réaliser des simulations précises sur chacune d'entre-elles, grâce notamment au concours des services de la Cnav et de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress) du ministère de la santé.

Les propositions et les pistes de réflexions avancées par la Mecss conduisent en priorité, mais pas uniquement, à corriger de façon importante les paramètres de la dernière réforme des pensions de réversion intervenue entre juillet 2003 et décembre 2004. Les deux premières concernent le régime général et les régimes alignés. La troisième pourrait s'appliquer dans l'ensemble des régimes. Les deux dernières, concernant les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, sont des orientations possibles méritant des approfondissements avant d'envisager leur mise en œuvre.

a) Rétablir une condition d'âge pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés

Tirant les conséquences des jugements qu'ils ont formulés sur la réforme de 2003/2004, vos rapporteurs jugent **nécessaire de conserver une condition d'âge**. Après avoir écarté l'option qui consisterait à revenir au plancher de cinquante-cinq ans précédemment en vigueur, la Mecss n'entend pas davantage pénaliser les actuels assurés sociaux. Dans ces conditions, la

solution de compromis semblant la mieux appropriée consisterait à laisser dans un premier temps se poursuivre le processus prévu d'abaissement de ladite condition d'âge (cinquante-deux ans depuis le 1^{er} juillet 2005, cinquante et un ans à partir du 1^{er} juillet 2007) avant de figer ce plancher au niveau prévu à l'échéance du 1^{er} juillet 2009, soit **cinquante ans**.

Dans un souci de simplicité, la Mecss envisage d'ouvrir les droits à réversion au 31 décembre de l'année civile au cours de laquelle l'assuré social fête son cinquantième anniversaire.

Les estimations qui avaient été réalisées en 2004 par le Conseil d'orientation des retraites, puis ultérieurement par la Cnav pour le seul régime général, indiquaient, on le rappelle, que le surcoût net induit par la réforme, dû en quasi-totalité à l'augmentation sensible du nombre des bénéficiaires de pensions de réversion du fait de la suppression de la condition d'âge, s'élevait à plusieurs centaines de millions d'euros. Le chiffre de 500 millions d'euros était avancé pour la Cnav à l'horizon 2020 (euros 2004).

Les veuves et veufs de moins de cinquante ans représentent plus de la moitié (162 000) des 300 000 veufs de moins de cinquante-cinq ans potentiellement concernés par la réforme de 2003, mais les droits que leur aurait donné l'application pleine de la réforme sont en moyenne moins élevés que ceux dont jouiront les bénéficiaires de la tranche d'âge 50-55 ans dont les donnants droit ont accumulé plus de droits à la retraite. Au total, en retirant la catégorie des moins de cinquante ans, il sera possible de réduire dans une proportion à terme de moitié (**185 millions d'euros dès 2011 et 250 millions d'euros à l'horizon 2020**), les dépenses supplémentaires entraînées par l'article 31 de la loi du 21 août 2003 et ses mesures réglementaires d'application. Ces montants élevés deviendraient alors disponibles pour financer de nouvelles mesures plus efficaces en faveur des conjoints survivants.

Le tableau ci-après indique également, pour mémoire, le gain réalisé (évidemment plus élevé) si la condition d'âge restait fixée à cinquante-deux ans (condition actuelle) ou cinquante et un ans (condition à compter du 1^{er} juillet 2007).

Simulation de l'impact d'une interruption du processus d'abaissement de la condition d'âge pour le versement d'une pension de réversion du régime général et des régimes alignés

	<i>En euros 2004</i>				
	2007	2009	2011	2015	2020
Cas 1 : Interruption après 2009 de l'abaissement de la condition d'âge (50 ans)	0	0	185	240	250
Cas 2 : Interruption après 2007 de l'abaissement de la condition d'âge (51 ans)	0	9	210	270	270
Cas 3 : Interruption dès 2007 de l'abaissement de la condition d'âge (52 ans)	8	25	245	310	310

Source : Cnav - Modèle de projection PRISME

b) Rétablir une condition de durée de mariage pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés

On rappelle qu'il existait, dans les mécanismes antérieurs à la loi de 2003, une condition de durée de mariage de deux ans dans le régime général. Cette clause a été supprimée pour des motifs de simplification, de même que la clause d'interdiction de remariage avant la liquidation de la pension de réversion. Cependant, la mise en extinction d'une durée minimale de mariage crée des situations choquantes et ne paraît pas justifiée en équité : il semblerait normal, en effet, de vouloir écarter des unions de pure opportunité¹.

La proposition d'un alignement des règles du régime général sur celles de la fonction publique (et donc, de fait, sur les régimes spéciaux) permettrait **d'éviter des situations aberrantes**, comme le cas d'une personne bénéficiant d'une pension de réversion pendant des décennies à la suite d'un mariage intervenant quelques jours seulement avant le décès de son conjoint. Il s'agit aussi d'introduire, sur ce point précis au moins, **un minimum d'harmonisation entre les régimes**.

Dans cet objectif, **l'article L. 39 du code des pensions civiles et militaires** constitue une **référence** à la fois ancienne et utile. Il subordonne en effet l'ouverture du droit à pension de réversion des assurés sociaux à quelques conditions minimum :

- s'être marié deux ans au moins avant la date de cessation d'activité ;
- **ou bien avoir été marié au minimum quatre ans, et ce avant ou après la date de cessation d'activité** (ce qui constitue une innovation par rapport au droit applicable au régime général jusqu'en 2003 et une atténuation de la règle de base des deux ans) ;
- ou bien avoir eu un ou plusieurs enfants dans le cadre de ce mariage.

La mission d'évaluation et de contrôle **ne propose pas, en revanche, de revenir sur la suppression de l'interdiction de remariage**. La règle appliquée jusqu'en 2003 était, en effet, particulièrement dure (suppression pure et simple de la réversion en cas de remariage avant la liquidation de la pension) et tranchait sur les règles appliquées dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, dans la mesure où ces régimes, pour la plupart, se contentent de **suspendre** les droits à réversion en cas de remariage tout en prévoyant derechef le bénéfice de ces droits en cas de nouveau veuvage ou de séparation avec le nouveau conjoint.

¹ La Mecss relève du reste que, dans son avis du 15 novembre 2004 précité, le Conseil d'orientation des retraites avait estimé que « la suppression de la condition de durée de mariage mérite réflexion, mais cette réflexion devra être menée en même temps qu'une réflexion sur le Pacs et le concubinage ».

c) Proratiser pour les ayants droit divorcés le montant de la réversion en fonction de la durée du mariage rapportée à la durée totale d'assurance du conjoint décédé

Cette règle s'applique d'ores et déjà, on l'a vu, dans les régimes complémentaires **Agirc** et **Arrco** lorsque le ou les ayants droit du défunt sont tous divorcés.

Cette mesure pourrait être de portée globale et s'appliquer dans tous les régimes.

La proposition vise à tirer les **conséquences de l'augmentation de la fréquence des divorces**. Là encore, les règles conçues à la fin des années 1970 peuvent aboutir à des **situations absurdes et finalement inéquitables**. Ainsi, dans l'hypothèse où deux personnes qui se marient à l'âge de vingt-cinq ans viennent à divorcer très rapidement, l'ex-conjoint survivant peut aujourd'hui, plusieurs décennies plus tard, faire valoir des droits à la réversion, alors même qu'il n'aura plus entretenu aucun lien avec le donnant droit pendant toute sa vie active... S'il n'existe aucun autre survivant, il percevra même l'intégralité de la pension de réversion sans aucune justification tenant soit au maintien de son niveau de vie, soit au caractère patrimonial de la réversion.

Le Conseil d'orientation des retraites avait lui même évoqué cette piste de réflexion parmi d'autres, lors de ses réunions des 28 février et 28 mars 2007 consacrées à l'égalité hommes-femmes, tout en envisageant de l'étendre à tous les couples, divorcés ou non. La Mecss ne retient pas cette solution lorsqu'il subsiste un conjoint, car la proratisation par rapport à la durée d'activité pourrait aboutir à défavoriser ce conjoint survivant en comparaison de la règle aujourd'hui en vigueur de proratisation par rapport à la durée totale des mariages. Vos rapporteurs, cohérents avec le reste de leurs propositions, ne souhaitent bien sûr pas fragiliser le veuf ou la veuve.

Compte tenu du fait que pour les générations les plus jeunes, près d'un mariage sur deux prend fin sous la forme d'un divorce, cette mesure pourrait permettre de dégager *a priori* d'importantes marges de manœuvre, sans qu'il soit toutefois possible d'en simuler précisément le montant.

d) Poser la question, dans la fonction publique et les régimes spéciaux, de l'introduction d'un plafond pour les réversions les plus élevées, en contrepartie d'un relèvement du plancher existant en faveur des basses pensions

Contrairement au régime général, le code des pensions civiles et militaires, pas plus d'ailleurs que les régimes spéciaux et les régimes de retraite complémentaires Agirc et Arrco, ne prévoient un plafonnement des pensions de réversion. Cette différence structurelle, largement soulignée plus haut, pose naturellement une question politique majeure, dont l'ampleur excède le cadre du présent rapport. Toutefois, vos rapporteurs ne peuvent éluder cette **distorsion** qui crée une inégalité flagrante au détriment des

ressortissants du régime général et des régimes alignés et autorise des cas où le **conjoint survivant bénéficie d'un niveau de vie relatif, en termes d'unités de consommation, supérieur** à celui dont il jouissait avant le décès du donnant droit.

Il n'existe pas d'évaluation du coût, pour les régimes de la fonction publique, résultant de l'absence d'un plafond de ressources similaire à celui du régime général et des régimes alignés. La Drees, interrogée sur ce point par la mission, n'a pas pu apporter de réponse à cette dernière.

La mission d'évaluation et de contrôle souhaite que la réalité de situations de réversions supérieures au taux requis par le maintien du niveau de vie relatif soit établie par des analyses précises et qu'à partir des résultats obtenus, un plafond de ressources puisse être envisagé afin d'éviter cette éventualité qui attente à l'équité entre les assurés sociaux.

Une démarche similaire a été entamée par le Conseil d'orientation des retraites pour les retraites complémentaires Agirc/Arrco : la Drees a en effet été chargée de mener une étude sur un éventuel plafonnement des réversions complémentaires.

Les marges de manœuvre éventuellement dégagées doivent permettre d'améliorer le niveau des basses pensions dans les régimes concernés.

e) Envisager, en fonction des revenus du conjoint survivant, de faire varier à l'intérieur d'une fourchette le taux de la réversion

La Mecss propose l'exploration d'une voie alternative de la précédente pour traiter les cas où les conjoints survivants voient leur situation relative s'améliorer en termes d'unité de consommation, à la suite du décès de leur mari ou de leur femme du fait d'un taux de réversion supérieur à celui requis pour le strict maintien du niveau de vie.

La Mecss s'interroge ainsi sur l'idée qui consisterait à définir **une fourchette pour le taux de la réversion**, allant par exemple de **40 % à 60 %** en fonction du niveau de revenu de la personne considérée. Vos rapporteurs souhaiteraient que des études statistiques précises soient réalisées pour approfondir cette piste de réflexion, sans sous-estimer la difficulté technique de l'exercice consistant à individualiser les taux de réversion bénéficiaire par bénéficiaire¹.

¹ Cf., à l'appui de ce raisonnement sur le caractère équitable mais peu praticable d'une individualisation du taux de la pension de réversion, l'audition de Bertrand Fragonard en annexe au présent rapport.

3. Mettre en œuvre des mesures nouvelles plus efficaces en faveur des conjoints survivants

En fonction de l'ampleur des marges de manœuvres qui auront été effectivement dégagées, la Mecss est favorable à la mise en œuvre de **tout ou partie** de cinq catégories de mesures nouvelles dans l'ordre qu'elle propose ci-dessous. Dans le strict respect du principe d'une réforme à coût nul pour les finances sociales, elle invite les pouvoirs publics, d'une part, à réaliser des simulations financières sur ces différentes options, d'autre part, à limiter le champ des dépenses supplémentaires au montant des économies réalisées au préalable.

Cette démarche responsable conduit d'emblée à **exclure l'option - autant radicale qu'excessive - de la suppression pure et simple du plafond de ressources dans le régime général et les régimes alignés** dont le coût est évalué par le Conseil d'orientation des retraites, dans son avis de novembre 2004, à **2 milliards d'euros par an**. Au-delà de son coût, cette mesure pourrait en outre avoir la conséquence, déjà dénoncée pour les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux, d'autoriser certains conjoints survivants à bénéficier d'un taux de réversion supérieur à celui requis pour le maintien de leur niveau de vie relatif.

Pour autant, la mission reconnaît qu'en s'interdisant d'agir de sa propre initiative sur le plafond de ressources¹, elle limite les possibilités d'améliorer la situation de certaines veuves « Arrco » ayant elles-mêmes travaillé et dont la réversion peut se trouver fortement, voire totalement, écrêtée. Elle demande donc que des simulations soient conduites pour délimiter cette population et envisager, en faveur de cette population cible, **un desserrement des conditions de ressources**.

a) Porter à 60 % le taux de la réversion du régime général et des régimes alignés

Présentant la mesure de revalorisation à 54 % du taux des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés en 1994², Simone Veil, alors ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, avait déclaré d'emblée : « *Le Gouvernement a décidé de revaloriser le taux des pensions de réversion du régime général, du régime des salariés agricoles et des régimes des artisans, industriels et commerçants, **en portant le taux actuel, par étapes, de 52 à 60 %**. Le taux des pensions de réversion sera porté à 54 % à compter du 1^{er} janvier 1995.* »

Le mouvement s'était cependant arrêté là et aucune revalorisation n'est intervenue depuis douze ans.

¹ Sauf pour favoriser l'emploi des seniors, cf. e) ci-après.

² Assemblée nationale, deuxième séance du 3 juin 1994 - Débats JO du 4 juin 1994 - page 2688.

Le taux de 60 % s'inscrit ainsi dans la logique de la loi Veil de 1994¹ dont elle met en œuvre les objectifs et permet de **se rapprocher du taux de maintien du niveau de vie pour les veuves** dénuées de ressources propres ou disposant de ressources faibles les plaçant sous le plafond d'éligibilité, qui constituent l'une des catégories cibles recensées par la mission.

D'après les informations recueillies par vos rapporteurs, cette mesure permettrait d'améliorer la pension de réversion des nouveaux entrants dans le dispositif, respectivement d'environ 8 % pour les femmes et de 5 % pour les hommes. Le coût correspondant pour la Cnav serait de l'ordre d'à peine 200 millions d'euros par an à l'horizon 2010, ce qui correspond à une augmentation - somme toute limitée - de 2,1 % de l'enveloppe financière consacrée aux pensions de droits dérivés.

La simulation de la Cnav a été effectuée pour la période 2006-2010 mais le fait que la revalorisation du taux de la pension de réversion puisse n'intervenir qu'en 2007 ou 2008 ne modifie pas la portée de ses résultats. Elle conduit simplement à les décaler avec une fin de montée en régime en 2011 ou 2012 pour des montants similaires.

**Simulation de l'impact d'un taux de la réversion porté de 54 % à 60 %
dans le régime général pour les nouveaux entrants**

	2006	2007	2008	2009	2010
Augmentation en pourcentage des masses versées	+ 0,3 %	+ 0,8 %	+ 1,2 %	+ 1,7 %	+ 2,1 %
Soit en millions d'euros	+ 21	+ 51	+ 104	+ 148	+ 195
<i>Rappel : masses versées au titre de la réversion sans modification de législation (millions d'euros constants)</i>	7 409,1	7 747,7	8 072,9	8 419,4	8 798,9

Données et taux de majoration calculés par la Cnav

b) Créer une mesure spécifique en faveur des jeunes conjoints survivants ayant au moins deux enfants à charge

Vos rapporteurs considèrent que les jeunes conjoints survivants, en particulier les femmes ayant plusieurs enfants à charge constituent **l'une des catégories les moins bien protégées contre les risques de précarisation liées au veuvage**. Celles qui n'exercent pas d'activité professionnelle sont davantage pénalisées encore et, compte tenu de la situation actuelle du marché de l'emploi, n'ont que de **faibles chances de retrouver un emploi**.

La Mecss se prononce donc en faveur de la création **d'une prestation nouvelle, déconnectée des pensions de retraite** et donc de tout principe de réversion, destinée à améliorer le sort de cette population, qui représente

¹ Loi n° 94-629 du 26 juillet 1994 relative à la famille.

plusieurs milliers de personnes chaque année. Les estimations publiés par le Conseil d'orientation des retraites en 2004 évaluaient ainsi à 162 000 le nombre total des veuves et des veufs de moins de cinquante ans, dont 80 000 ont moins de quarante-cinq ans et 35 000 moins de quarante ans.

Il serait ainsi souhaitable :

- de **créer une allocation de base accordée sous condition de ressources, mais cumulable avec les prestations familiales**, s'adressant aux conjoints survivants des ressortissants du régime général et des régimes alignés¹ ayant au minimum deux enfants à charge ;

- **d'augmenter sensiblement le niveau de cette prestation lorsque cette personne a trois enfants à charge ou davantage.**

A défaut de mise en œuvre d'une prestation spécifique, il serait envisageable de prévoir **le versement d'une pension de réversion d'orphelin** selon les modalités appliquées dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux. Pour mémoire, l'article 40 du code des pensions civiles et militaires prévoit, en effet, qu'en sus du versement de la pension de réversion au taux de 50 %, chaque orphelin a droit, jusqu'à l'âge de vingt et un ans, à une pension égale à 10 % de la pension obtenue par le donnant droit ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès, et augmentée, le cas échéant, de 10 % de la rente d'invalidité dont il bénéficiait ou aurait pu bénéficier. Pour deux enfants, le taux de la réversion est donc porté à 70 % (mais ne peut dépasser 100 % au-delà de cinq enfants).

Vos rapporteurs sont toutefois plus réticents à l'égard de cette solution dans la mesure où le montant de certaines pensions de réversion peut s'avérer très faible si le donnant droit avait acquis peu de droits à retraite. Même majorée pour chaque orphelin, elle resterait inférieure aux besoins. On retrouve là précisément l'une des principales critiques adressées à la réforme mal ciblée de 2003/2004...

c) Revenir sur la suppression programmée de l'assurance veuvage pour les conjoints survivants du régime général et des régimes alignés ayant au plus un enfant à charge

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a prévu la mise en extinction progressive du dispositif de l'assurance veuvage. La limite d'âge est progressivement abaissée en suivant le calendrier d'extension de la pension de réversion jusqu'à la suppression de toute limite d'âge au 1^{er} janvier 2011. A titre provisoire, les personnes qui bénéficiaient de l'allocation veuvage au 1^{er} juillet 2004 continuent toutefois à la percevoir dans les conditions applicables avant cette date.

¹ Si le donnant droit était polypensionné et que le bénéficiaire peut prétendre parallèlement, pour ses enfants, aux prestations d'orphelin du régime de la fonction publique ou des régimes spéciaux, ces prestations seraient servies en priorité et prises en compte dans le plafond de ressources. L'allocation envisagée ici ne viendrait, le cas échéant, qu'en complément.

La Mecss souhaite revenir sur la suppression de ce dispositif qui était destiné à **favoriser la réinsertion professionnelle des conjoints survivants**, par le biais d'une allocation temporaire. Elle estime en effet qu'il convient de rouvrir l'accès à ce dispositif, mais en le réservant aux jeunes veuves sans enfant ou ayant au plus un enfant à charge et en autorisant le cumul avec les prestations familiales, d'une part, et les minima sociaux, d'autre part.

Cette proposition est une **mesure de cohérence** avec le maintien d'une condition d'âge à cinquante ans pour l'accès aux dispositifs de réversion et du ciblage d'une éventuelle allocation d'orphelin sur les conjoints survivants ayant au moins deux enfants à charge, pour lesquels les possibilités de trouver ou de conserver une activité professionnelle apparaissent moindres que pour ceux qui n'ont pas ou n'ont qu'un enfant.

Cette allocation veuvage est versée au maximum pendant deux ans, de façon continue ou discontinue, à la condition que les ressources du demandeur ne dépassent pas 2 059,01 euros par trimestre (au 1^{er} janvier 2007). Son montant est actuellement de 549,07 euros par mois. Si elle devait être maintenue, il conviendrait sans aucun doute d'ailleurs de **l'étendre aux ressortissants des régimes alignés qui n'en bénéficient pas aujourd'hui** (commerçants, artisans, professions libérales), ce qui devrait être possible au regard du faible coût actuel du dispositif (50 millions d'euros prévus en 2007 par la Cnav pour une population de moins de cinquante-deux ou cinquante et un ans à partir du 1^{er} juillet).

d) Etendre aux personnes pacsées le bénéfice des pensions de réversion et l'envisager pour les concubins avec enfants à charge

Vos rapporteurs considèrent qu'il convient de tenir compte des nouvelles formes de vie en couple et en particulier de l'augmentation, au rythme de 60 000 par an, du nombre de Pacs enregistrés. Cette position constituerait, il est vrai, une sorte de « révolution culturelle » du droit de la réversion qui demeure encore fondé sur l'institution du mariage. Cependant, une telle reconnaissance semble inévitable à plus ou moins brève échéance, ne serait ce qu'en raison de l'apparition probable de recours contentieux en ce sens.

On doit indiquer que nos deux principaux partenaires d'Europe du Nord, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, assimilent d'ores et déjà les partenariats enregistrés, de type Pacs, au mariage en ce qui concerne l'application des règles de réversion, y compris les partenariats établis entre personnes du même sexe. La jurisprudence des tribunaux espagnols reconnaît également un droit de réversion aux survivants en cas de concubinage prolongé.

Pour autant, la Mecss considère que si le Pacs constitue une réalité juridique tangible, il ne peut être assimilé à celle que représente depuis toujours le mariage. Il convient en outre de se prémunir contre le risque réel de conclusion de **Pacs de complaisance**. Vos rapporteurs se prononcent donc,

comme cela est aujourd'hui le cas en Allemagne, en faveur de l'ouverture de la réversion aux personnes ayant conclu un Pacs depuis **au moins cinq années** au jour du décès du donnant-droit.

De ce point de vue, vos rapporteurs rejoignent donc la proposition identique faite par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la famille et les droits de l'enfant¹, tendant à ouvrir le droit à pension de réversion aux partenaires pacsés depuis cinq ans.

S'ils écartent, à l'inverse, le bénéfice de la réversion pour les personnes vivant en union libre qui n'ont pas eu d'enfant ensemble, et ce en raison de l'absence de preuve incontestable d'une vie commune, vos rapporteurs demandent néanmoins que la situation des concubins ayant des enfants communs puisse faire l'objet d'une étude spécifique, tout en relevant que sur ce sujet il n'existe pas de consensus, ni au sein de la Mecss, ni au sein de la commission des affaires sociales.

Comme on l'a vu plus haut, la mesure d'extension de la réversion à d'autres formes de conjugalité que le mariage ne présente pas à proprement parler de surcoût dans la mesure où toutes les projections faites, notamment par la Cnav, reposent sur des taux de nuptialité de 90 %, très nettement supérieurs à la réalité vécue des générations les plus jeunes.

e) Favoriser l'activité professionnelle des seniors en rendant possible le cumul intégral d'un emploi et d'une pension de réversion

Le décret n° 2004-1451 du 23 décembre 2004 a eu notamment pour effet positif d'introduire une mesure encourageant l'activité professionnelle des assurés du régime général afin d'atténuer la portée, particulièrement sévère, du nouveau plafond de ressources institué à la suite de la réforme de 2003 : les revenus d'activité du conjoint survivant font désormais l'objet **d'un abattement de 30 %** à condition toutefois que le bénéficiaire soit âgé de cinquante-cinq ans ou plus.

La Mecss estime que cette mesure est insuffisante au regard de la nécessité de favoriser l'emploi des plus de cinquante ans au cours des prochaines années. La situation des seniors sur le marché de l'emploi demeure en effet très difficile en France. Ainsi, retrouver un travail pour une veuve de cinquante ans qui a cessé de longue date toute activité professionnelle constitue une sorte d'exploit qui suppose d'accomplir un véritable parcours du combattant. Il convient donc d'éliminer tous les obstacles susceptibles d'empêcher les conjoints survivants qui le souhaitent, et surtout qui le peuvent, de reprendre un emploi.

¹ Proposition n° 23 - rapport AN n° 2832 (douzième législature) - 25 janvier 2006 - établi par Valérie Pécresse, au nom de la mission d'information. En revanche, un groupe de travail du ministère de la justice réuni en 2005 estimait, pour sa part, qu'il conviendrait d'ouvrir le droit à réversion aux partenaires pacsés depuis au moins deux ans.

Vos rapporteurs proposent ainsi d'autoriser **le cumul intégral** (et non plus limité à 30 % du revenu d'activité) entre une pension de réversion et un revenu d'activité.

Cette autorisation de cumul intégral devrait, par cohérence, être étendue à tous les bénéficiaires potentiels de la réversion dans le schéma préconisé par la Mecss, c'est-à-dire dès l'âge de cinquante ans. Comme indiqué en introduction, la mesure proposée n'est toutefois pas prioritaire et n'est susceptible d'être adoptée que si elle entre dans l'enveloppe à coût constant définie pour la réforme.

4. Recourir à d'autres moyens que les pensions de réversion pour améliorer les revenus des veuves et des veufs

Compte tenu de l'ampleur des besoins sociaux qui restent à satisfaire dans le domaine du veuvage, ainsi que des limites prévisibles des moyens d'action de notre système de protection sociale, il semble nécessaire d'imaginer de nouveaux mécanismes permettant aux veuves et aux veufs d'améliorer leurs revenus. Deux voies en particulier méritent d'être explorées :

a) Etudier la mise en œuvre, à titre subsidiaire, du modèle allemand de partage facultatif des droits à la retraite dans le couple (« le splitting »)

Certes, le partage facultatif des droits à la retraite dans le couple ne constitue **nullement une solution miracle** pour pallier les défauts du système français de pension de réversion. La Mecss considère néanmoins opportun d'autoriser son développement en France comme il l'a été en Allemagne, même si un premier bilan ne révèle pas un engouement fort pour cette procédure. Il s'agit, quoi qu'il en soit, d'une possibilité, parmi d'autres, susceptible de correspondre aux besoins de certaines catégories de couples mariés.

Le « splitting » pourrait être obligatoire (en cas de divorce) et/ou facultatif (correspondant à un choix volontaire des époux).

b) Poser la question de l'encouragement de la prévoyance par des moyens spécifiques

Compte tenu du nombre très élevé de veuves et de veufs - environ 4 millions de personnes, soit 7 % de la population -, de la diversité des règles entre les régimes sociaux et de l'existence de phénomènes de pauvreté, il semble peu probable que les efforts combinés des organismes sociaux, de l'Etat et des services sociaux des collectivités locales suffisent jamais à couvrir l'ensemble des besoins des conjoints survivants.

Partant de ce constat réaliste, vos rapporteurs souhaitent **poser le principe de l'encouragement de la prévoyance** pour faire face aux accidents de la vie. Les personnes qui en ont la possibilité doivent pouvoir se couvrir

contre le risque de perdre leur conjoint, notamment dans un cadre professionnel et collectif. Une telle orientation supposerait certes de faire appel davantage aux mutuelles et aux assureurs, mais elle permettrait aussi d'accroître le degré général de solvabilisation de la population face au veuvage.

*

* *

La révision d'ensemble des systèmes de réversion constitue donc bien une échéance prévisible à préparer dès aujourd'hui si l'on souhaite apporter à ce dispositif le supplément de **transparence**, d'**équité** et de **solidarité** qu'il attend pour remplir pleinement la vocation qui est la sienne.

C'est avec la préoccupation de trouver un compromis raisonnable et dans un souci de justice sociale que la Mecss a proposé à la commission des affaires sociales, lors de sa réunion du 22 mai 2007, différentes pistes de réflexion à explorer et à chiffrer.

A l'issue d'un débat dont le compte rendu figure en annexe, la commission a autorisé la publication du présent rapport.

TRAVAUX DE LA MISSION

I. AUDITIONS

Audition de Mmes Janine DUJAY-BLARET, vice-présidente, Christiane JOURNEAU, responsable de la commission ressources des retraités, M. Benoît JAYEZ, responsable de la commission territoriale, et de Mme Marie ROZET, membre, du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, le mercredi 21 février 2007, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Mmes Janine Dujay-Blaret, vice-présidente, Christiane Journeau, responsable de la commission ressources des retraités, M. Benoît Jayez, responsable de la commission territoriale, et de Mme Marie Rozet, membre, du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA).

Au préalable, M. Dominique Leclerc, rapporteur, a précisé que la Mecss souhaite plus particulièrement analyser la spécificité du veuvage, par rapport aux problématiques beaucoup plus larges des retraites et du vieillissement de la population. Puis, après avoir rappelé la difficile mise en œuvre de la réforme des pensions de réversion intervenue en 2003-2004, il a invité les membres du Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA) à présenter cet organisme, et à faire valoir leurs observations et leurs propositions sur ces questions.

Mme Janine Dujay-Blaret, vice-présidente, a indiqué que le CNRPA comprend au total trente-deux membres rassemblant des représentants des institutions (notamment Assemblée nationale et Sénat), des associations, des syndicats et des personnes qualifiées.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité savoir quelle appréciation le CNRPA porte sur la réforme des pensions de réversion et de l'assurance veuvage intervenue en 2003 et 2004.

Après avoir indiqué que le CNRPA n'entend pas sortir des limites de ses attributions et n'a donc pas participé au dialogue préalable entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux, **M. Benoît Jayez** a souligné les vives inquiétudes soulevées parmi la population des veuves et des veufs par les mesures réglementaires d'application publiées en août 2004. A cette occasion, le comité s'était unanimement prononcé contre la transformation du mécanisme des pensions de réversion en un système d'allocation différentielle, révisable et présentant in fine le caractère d'une aide sociale.

Mme Janine Dujay-Blaret s'est déclarée fermement attachée aux principes fondamentaux des pensions de réversion. Elle a estimé que, compte tenu de l'importance du développement récent du travail à temps partiel et de la fréquence des carrières incomplètes, les retraites de droits directs des femmes ne seront pas, à elles seules, avant longtemps suffisantes pour leur permettre de disposer d'un niveau de vie décent à l'âge de la retraite.

A ce titre, **Mme Marie Rozet** a fait valoir que, dans le secteur du commerce et de l'artisanat, les épouses ont pendant longtemps participé à l'activité professionnelle de leur mari, sans pour autant acquérir de droits propres. La possibilité qui leur est dorénavant offerte de constituer des droits propres risque de s'avérer un marché de dupes à cause du plafond de ressources, qui entraînera mécaniquement une diminution de leur pension de réversion. Il paraît nécessaire de revoir ces plafonds et notamment la règle de prise en compte des biens propres dans la limite de 3 % de leur valeur. **Mme Marie Rozet** s'est par ailleurs inquiétée de constater que certaines veuves, conjointes d'artisan, en soient désormais réduites à recourir aux Restaurants du cœur pendant les mois d'hiver.

Mme Christiane Journeau, responsable de la commission ressources des retraités, a considéré que la réversion constitue un droit qui est la contrepartie légitime des cotisations acquittées par les assurés sociaux pendant leur vie active.

M. Claude Domeizel, rapporteur, s'est demandé s'il convient d'aller vers une harmonisation, voire une unification pure et simple, des règles d'octroi des pensions de réversion. Il s'est également interrogé sur l'opportunité d'étendre le bénéfice de la réversion aux formes de vie en couple autres que le mariage, c'est-à-dire le pacte civil de solidarité (Pacs) et le concubinage.

Après avoir constaté la grande diversité des règles d'indemnisation du veuvage entre les grands régimes sociaux, **Mme Janine Dujay-Blaret** s'est inquiétée de l'instabilité juridique qui affecte les pensions de réversion : d'une part, du fait du risque de changement brutal des règles, d'autre part, parce que la pension de réversion est devenue aujourd'hui une allocation différentielle à caractère d'aide sociale révisable périodiquement.

M. Alain Vasselle, président, a souhaité savoir quel régime pourrait, le cas échéant, servir de modèle aux autres en matière de réversion.

M. Benoît Jayez, responsable de la commission territoriale, s'est prononcé en faveur d'une harmonisation sur la base du « mieux disant ».

Revenant sur la réforme de 2003-2004, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a précisé que le législateur avait alors supprimé les conditions d'âge et de non-remariage, sans pour autant aborder dans le détail la question des plafonds de ressources. S'il est exact que les décrets intervenus en cette matière ont suscité des incompréhensions, voire des inquiétudes, les disparités plus générales de niveau d'indemnisation entre les régimes sociaux sont tout aussi mal vécues par les Français.

Mme Christiane Journeau s'est prononcée en faveur de la réalisation d'études approfondies avant la mise en œuvre d'un futur projet de réforme dans le sens d'une harmonisation, tout en rappelant que ces questions techniques ne relèvent pas des attributions du CNRPA et doivent faire l'objet d'une négociation préalable avec les partenaires sociaux.

M. Alain Vasselle, président, a précisé que la Mecss souhaite simplement connaître le sentiment des membres du CNRPA sur une telle perspective d'harmonisation.

Mme Janine Dujay-Blaret et M. Benoît Jayez ont tous deux indiqué qu'ils seront vigilants, à l'occasion de la prochaine réforme des retraites, face au risque de voir remis en cause les fondements du système des pensions de réversion. En tout état de cause, si une meilleure harmonisation devait être recherchée, ce serait dans la direction d'une amélioration des conditions d'octroi des pensions de réversion, et notamment de la suppression des conditions de ressources.

M. Alain Vasselle, président, a fait valoir que la Mecss a conscience des problèmes rencontrés par les veuves et les veufs et entend aborder cette question dans un esprit constructif, loin de toute considération politicienne.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a souhaité connaître l'opinion des membres du CNRPA sur l'objectif du système de pension de réversion et sur sa justification actuelle, alors que le taux d'activité des femmes s'est considérablement accru depuis 1945. Il s'est demandé par ailleurs si ce dispositif juridique doit ou non rester au sein de l'assurance vieillesse.

Mme Janine Dujay-Blaret a estimé que si le taux d'activité des femmes a effectivement progressé depuis 1945, leur situation se caractérise toutefois par une durée de carrière plus courte que celle des hommes, et donc par des retraites d'un niveau nettement plus faible. Elle s'est déclarée très hostile à un financement de la réversion par des mécanismes de solidarité, notamment par la caisse nationale de solidarité par l'autonomie (CNSA), dont les fonds sont déjà très sollicités.

M. Benoît Jayez a défendu la spécificité du système français de réversion et s'est prononcé en faveur de son maintien au sein de l'assurance vieillesse. Se poser la question d'un retrait de la réversion de l'assurance vieillesse équivaut déjà à envisager sa suppression pure et simple.

*Après avoir relevé que le CNRPA prône une harmonisation des pensions de réversion sur la base du « mieux disant », **M. André Lardeux** a souhaité savoir comment le surcoût de cet alignement pourrait être financé.*

***M. Guy Fischer** a pris acte des positions de principe du CNRPA et s'est inquiété de la diminution du pouvoir d'achat des retraités, qui semble avoir avoisiné 15 % depuis 1993. Il a qualifié de « machiavéliques » les dispositions des décrets de 2004 sur les conditions de ressources applicables aux veuves et aux veufs, dans la mesure où le renforcement du plafonnement n'avait jamais été clairement annoncé au préalable.*

***Mme Janine Dujay-Blaret** a considéré qu'il sera sans doute difficile de réaliser une harmonisation immédiate pour tous les assurés sociaux, tout en soulignant que le rôle du CNRPA ne consiste pas à réfléchir au mode de financement si une telle décision politique venait à être prise.*

*Après avoir remercié le CNRPA pour l'éclairage qu'il a fourni aux parlementaires, **M. Claude Domeizel, rapporteur**, a souligné que la Mecss entend aborder avec un esprit objectif la question de l'avenir des pensions de réversion.*

Audition de Mmes Dominique ARVISET, présidente, Christiane POIRIER, vice-présidente, Andrée MENGIN, secrétaire générale, et Geneviève LOBIER, secrétaire générale adjointe, de la Fédération des associations des conjoints survivants (Favec)

Puis la commission a procédé à l'audition de Mmes Dominique Arviset, présidente, Christiane Poirier, vice-présidente, Andrée Mengin, secrétaire générale, et Geneviève Lobier, secrétaire générale adjointe, de la Fédération des associations des conjoints survivants (Favec).

Mme Dominique Arviset, présidente, a insisté, en introduction, sur les données relatives au veuvage : il existe actuellement en France près de 4 millions de veufs et de veuves, ainsi que 500 000 orphelins de moins de vingt ans. La fédération des associations de conjoints survivants (Favec) regroupe seize unions régionales, ainsi que quatre-vingt-quatorze fédérations départementales. Elle revendique 40 000 adhérents, chiffre à nouveau en hausse après la baisse constatée ces dernières années. La fédération est dorénavant ouverte aux hommes, mais les femmes y demeurent très majoritaires, les statistiques faisant état de six veuves pour un veuf.

La principale préoccupation de la Favec a trait à la reconnaissance du veuvage précoce, pour lequel plus aucun dispositif spécifique ne sera prévu au terme du processus de disparition progressive de l'allocation veuvage. L'absence d'allocation d'orphelin généralisée est également l'un des thèmes prioritaires qui mobilisent la fédération.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a rappelé que le législateur de 2003 n'avait adopté que deux dispositions précises en matière de réversion : la disparition de l'obligation d'âge et celle de l'obligation de non-remariage du bénéficiaire de la pension. Au vu de l'ampleur des contestations suscitées par la précédente réforme, peut-être conviendra-t-il, la prochaine fois, que les assemblées entrent plus avant dans le détail des modifications à adopter.

Approuvant les propos de Mme Arviset sur le veuvage précoce, il a estimé qu'il n'est pas pertinent de traiter sur un pied d'égalité la jeune veuve avec des enfants encore à charge et la veuve plus âgée, dont le conjoint décédé était déjà à la retraite. Il a interrogé les représentantes de la Favec sur les grandes lignes de leurs propositions concernant l'avenir de l'assurance veuvage.

Mme Andrée Mengin, secrétaire générale, a rappelé les revendications de la fédération, exprimées avant la réforme de 2003 : l'abaissement de la limite d'âge imposée pour le bénéfice de la pension de réversion, la revalorisation du taux de liquidation jusqu'à 60 %, enfin le renouvellement, voire la suppression, du plafond de cumul.

La suppression de la condition d'âge est incontestablement une avancée pour les conjoints de personnes décédées ayant effectué une carrière complète, c'est-à-dire la plupart des bénéficiaires de cinquante ans et plus. En revanche, pour les bénéficiaires plus jeunes, dont le conjoint n'a pas suffisamment cotisé, les montants servis apparaissent extrêmement modiques : au 1^{er} janvier 2007, la pension mensuelle de réversion s'élevait à 258,08 euros pour une durée de cotisation du conjoint décédé égale à quinze ans ; en dessous de cette durée, le montant de la pension est établi au prorata et n'atteint ainsi que le tiers de la somme si la durée de cotisation n'a été que de cinq ans. Cette allocation apparaît très faible pour une personne qui peut par ailleurs avoir encore des enfants à charge.

S'agissant de la suppression des règles de cumul des droits directs et des droits dérivés instaurée par la réforme de 2003, cette mesure est incontestablement avantageuse pour les petites retraites.

Le principal problème subsistant à l'heure actuelle vient en fait de la suppression progressive de l'allocation veuvage, même si son montant (au maximum 549 euros par mois) est faible et si le nombre de ses bénéficiaires très limité, du fait d'un plafond de ressources fixé à 2 059 euros par trimestre.

Antérieurement à la réforme de 2003, l'allocation veuvage était alimentée par une cotisation égale à 0,1 % des salaires, mais la somme ainsi collectée n'était véritablement affectée à sa destination première qu'à hauteur d'un peu plus de 25 %, le reste étant attribué à la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), sans contrôle de son utilisation. Le montant des prélèvements effectués au titre de l'allocation veuvage et conservés par la Cnav s'est ainsi élevé à 5 milliards d'euros. La Favec était pour sa part favorable, en 2003, à une amélioration des conditions d'octroi de cette allocation, qui aurait permis un usage intégral du montant des cotisations.

Après la parution de la loi de 2003 et de ses décrets d'application en août 2004, la Favec s'est opposée au durcissement des conditions de plafond de ressources, ainsi qu'au principe de vérification annuelle du respect de ces conditions. En dépit des améliorations apportées par le Gouvernement en 2005, la situation demeure insatisfaisante sur deux points : d'une part, parce que les pensions de réversion de base sont dorénavant incluses dans le calcul du plafond de ressources ; d'autre part, parce que la suppression de la condition d'âge a été repoussée au 31 décembre 2011.

En réponse à une question de M. Claude Domeizel, rapporteur, sur l'opportunité d'harmoniser à terme les règles d'octroi des pensions de réversion et d'en étendre le bénéfice aux formes de vie en couple autres que le mariage (pacte civil de solidarité [Pacs] et concubinage), Mme Christiane

Poirier, vice-présidente, a exprimé la conviction que la pension de réversion doit rester un droit contributif lié au versement préalable de cotisations.

Cependant, l'avenir des pensions de réversion doit être examiné dans un contexte plus large, englobant la question du pouvoir d'achat, des politiques familiales et de l'emploi. Les taux de remplacement des retraites ont diminué depuis 1994. 12 % des retraités vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté. S'agissant plus particulièrement du statut des femmes, celles-ci ne peuvent exercer une profession sans l'autorisation de leur mari que depuis 1965, ce qui se traduit encore aujourd'hui par le fait que le niveau des retraites qu'elles perçoivent est en moyenne inférieur de 38 % à celui des retraites des hommes. Dans ce contexte, les pensions de réversion apparaissent indispensables pour assurer un rééquilibrage au profit des femmes.

Mme Christiane Poirier s'est déclarée en faveur d'une extension du bénéfice de la pension de réversion à toutes les formes de couple.

Interrogée par **MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc, rapporteurs**, sur la praticabilité de cette extension, notamment afin d'éviter les unions de complaisance, **Mme Dominique Arviset** a estimé qu'il conviendrait peut-être de réserver le droit à réversion aux couples ayant eu au moins un enfant, preuve d'une vie en commun d'une durée minimale.

Mme Geneviève Lobier, secrétaire générale adjointe, a de nouveau insisté sur la situation particulièrement préoccupante des jeunes veuves. Il convient en effet de relativiser l'affirmation selon laquelle le taux d'activité des femmes se serait considérablement accru depuis 1945. Si les femmes seules ont un taux d'activité (79,5 %) légèrement supérieur à celui des femmes vivant en couple (75,7 %), c'est parce que l'on comptabilise les femmes travaillant à temps partiel et celles au chômage.

Les femmes représentent 85 % des personnes travaillant à temps partiel. Elles n'ont en outre que rarement des carrières complètes, ayant interrompu ou réduit leur activité, notamment pour élever leurs enfants. La pension de réversion apparaît donc comme une nécessité vitale pour la plupart de ces veuves. Il ne faut pas oublier que les femmes seules avec des enfants sont aujourd'hui en tête du public se trouvant en dessous du seuil de pauvreté.

Sans doute, à l'avenir, faudra-t-il prendre des mesures pour que les femmes accèdent plus facilement à des carrières complètes.

En réponse à la question des rapporteurs sur la nature des pensions de réversion, **Mme Geneviève Lobier** a estimé à son tour que cette prestation ne relève pas des principes de solidarité et doit rester dans le périmètre des assurances sociales, constitué en contrepartie du versement de cotisations.

Revenant sur la question de l'harmonisation des règles d'octroi des pensions de réversion en réponse à **MM. Claude Domeizel, rapporteur, et Guy Fischer, les représentantes** de la Favec ont souligné la nécessité d'une

harmonisation par le haut grâce à un alignement sur les conditions les plus favorables existant dans les différents régimes. Pour autant, cet effort de rapprochement suppose un travail préalable considérable de mise à jour des données relatives à la réversion : la Favec ne connaît pas, par exemple, le nombre actuel de bénéficiaires de pension de réversion et leur répartition dans les différents régimes.

**Audition de MM. Dominique LIBAULT, directeur,
Franck LE MORVAN, sous-directeur des retraites,
Jean-Luc VIEILLERIVIÈRE, sous-directeur des études et des prévisions
financières, et Nicolas AGNOUX, chef de bureau,
de la Direction de la sécurité sociale**

*Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de MM. Dominique Libault, directeur, Franck Le Morvan, sous-directeur des retraites, Jean-Luc Vieillerivière, sous-directeur des études et des prévisions financières, et Nicolas Agnoux, chef de bureau, de la **Direction de la sécurité sociale**.*

Après avoir accueilli M. Dominique Libault, directeur de la direction de la sécurité sociale et ses collaborateurs, M. Alain Vasselle, président, a souligné que le sujet du veuvage et des pensions de réversion comporte de multiples aspects, sur lesquels la Mecss entend fournir une synthèse dans son prochain rapport.

M. Claude Domeizel, rapporteur, s'est demandé quelles étaient les justifications de la réforme des pensions de réversion et de l'assurance veuvage intervenues en 2003 et 2004 et si ces mesures législatives et réglementaires répondaient à des revendications formulées par les partenaires sociaux ou les associations de veuves.

M. Dominique Libault, directeur, a rappelé que ce volet de la loi du 21 août 2003 correspondait au souhait du gouvernement de mener une réforme globale des retraites qui ne se limite pas à des considérations strictement financières. Compte tenu du rapport publié par la Cour des comptes en 2000, des revendications des associations comme la fédération des associations de conjoints survivants (Favec), ainsi que des demandes formulées par certains parlementaires, il ne semblait pas possible alors de faire l'impasse sur le sujet de la réversion. A tort ou à raison, la décision politique de traiter cette question a donc été prise, ce qui a suscité ensuite des malentendus pour des raisons techniques et pédagogiques.

M. Dominique Libault a souligné que la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites se limitait pour l'essentiel à supprimer les conditions d'âge et de non-remariage dans le régime général et les régimes alignés, tout en renvoyant au pouvoir réglementaire les modalités financières de l'ajustement prévu au niveau des conditions de ressources. L'équilibre de la réforme reposait sur l'idée d'une neutralité financière à moyen terme, mais

certains effets de seuil n'avaient pas été correctement perçus. Ce sont finalement ces réactions spontanées des assurés sociaux qui ont alerté les pouvoirs publics sur l'ampleur du problème posé.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, s'est interrogé sur les leçons qu'il convient de tirer de cet épisode fâcheux.

M. Dominique Libault a considéré que le sujet de la réversion apparaît singulièrement complexe et il a regretté a posteriori que cette réforme ait été conçue sans que l'on ait pris le temps alors d'essayer de construire un diagnostic partagé. Il a par ailleurs insisté sur les limites des outils de projection statistique, ainsi que sur la difficulté à résoudre les questions de principe qui se posent : doit-on privilégier une approche individualiste des droits sociaux, à l'instar des pays scandinaves, ou considérer que la situation actuelle des veuves impose le maintien du système conçu en 1945 ? Le problème de la répartition des droits dérivés, en cas de plusieurs mariages successifs de la personne décédée, se pose avec autant d'acuité.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a souhaité connaître les montants consacrés par les régimes sociaux au financement des pensions de réversion et à l'indemnisation de veuvage. Il s'est également demandé quel a été jusqu'ici et quel sera à l'avenir l'impact financier de la réforme des pensions de réversion et de l'assurance veuvage de 2003.

M. Dominique Libault a indiqué que cette réforme devrait en définitive se traduire par un surcoût de près de 100 millions d'euros pour le régime général en 2006.

A plus long terme, M. Franck Le Morvan, sous-directeur, a évalué l'impact financier de ces mesures, pour les comptes de la Cnav, à 400 millions d'euros à l'horizon 2020 et à 600 millions d'euros par an en 2050.

M. Dominique Libault a précisé qu'en 2005 l'ensemble des régimes figurant dans le champ d'investigation de la commission des comptes de la sécurité sociale a consacré 17,7 milliards d'euros aux pensions de réversion, dont 7,7 milliards pour le seul régime général. A côté de sommes aussi importantes, l'assurance veuvage n'a représenté la même année qu'un montant de 69 millions d'euros, dont 65 millions pour le régime général.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a souhaité savoir s'il existe des données prospectives permettant d'évaluer, d'ici à l'horizon 2020/2050, l'évolution prévisible du nombre des veufs et des veuves, ainsi que la masse financière représentée par les pensions de réversion. Il s'est demandé par ailleurs ce que représenterait le coût d'une extension aux formes de vie en couple autres que le mariage, comme le pacte civil de solidarité (Pacs) et le concubinage notoire.

Sous réserve des limites des outils de projections disponibles, M. Dominique Libault a indiqué que le nombre de veufs et de veuves du régime général pourrait plus que doubler entre 2005 (2,4 millions de

personnes) et 2050 (5,2 millions d'assurés sociaux), tandis que le montant de l'indemnisation correspondante triplerait, en passant de 7,7 à 19,5 milliards d'euros. Il convient de préciser que si ces calculs ne prennent pas en compte une éventuelle extension du régime de la réversion aux personnes pacsées ou vivant en concubinage, ils reposent cependant sur l'hypothèse d'un taux de nuptialité de 90 %, ce qui rend ce chiffrage relativement pertinent.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a observé que la difficulté à établir et à disposer de données prospectives précises en cette matière ne facilite pas la tâche du pouvoir politique, auquel incombe in fine de procéder à des choix difficiles.

Puis il s'est interrogé sur la viabilité financière du dispositif actuel de couverture du risque veuvage, dans un contexte de vieillissement de la population impliquant une forte augmentation des besoins de financement de l'assurance maladie, mais aussi du coût des régimes de retraite, ainsi qu'une montée en charge des dépenses liées à la dépendance. Il s'est demandé également si la France ne se situe pas ainsi à contre-courant de ses partenaires européens qui semblent avoir durci, ces dernières années, les conditions d'accès aux systèmes de réversion et d'assurance veuvage.

M. Dominique Libault a estimé que compte tenu des réformes intervenues dans le reste de l'Europe, allant parfois dans le sens d'une suppression de la réversion comme dans les pays scandinaves, la France se singularise effectivement par le maintien d'un régime de pensions de réversion généralisé.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a observé que les modalités de versement des pensions de réversion apparaissent extrêmement complexes et sont caractérisées par des disparités considérables entre les différents régimes de base et complémentaires. Il s'est demandé ainsi s'il serait utopique de vouloir tracer une perspective d'harmonisation, voire d'unification progressive, des règles dans les domaines des plafonds de ressources, des règles de minima et de maxima, des conditions tenant au mariage, des conditions d'âge, des conditions d'éligibilité en fonction du sexe et des avantages accordés aux orphelins.

Il s'est interrogé a contrario sur l'opportunité de privilégier le statu quo en raison des difficultés intervenues en 2003/2004, d'une part, du souci de préserver la stabilité du cadre juridique des personnes âgées, d'autre part.

M. Dominique Libault a considéré qu'une approche cartésienne de la question des pensions de réversion conduit naturellement à prendre en compte l'ampleur des disparités entre les régimes et à s'interroger sur l'absence de plafonnement dans la fonction publique et les régimes complémentaires et spéciaux, ainsi d'ailleurs que sur le défaut d'harmonisation des conditions d'âge et de non-mariage du conjoint survivant. Il s'est déclaré favorable à une généralisation des plafonds de ressources, ainsi qu'à une unification des règles relatives aux conditions de mariage et d'âge.

Pour autant, il importe certainement de faire preuve de prudence, aussi longtemps que des travaux préparatoires n'ont pas été préalablement menés à bien, et où n'apparaît pas un consensus minimum sur les modalités d'une prochaine réforme. De ce point de vue, une éventuelle réforme des pensions de réversion ne fait pas partie des figures imposées du débat sur les retraites, qui aura lieu en 2008. Elle pourra y être incluse si les esprits ont suffisamment mûri à cette date.

***M. Alain Vasselle, président,** a attiré l'attention de la Mecss sur le sort des jeunes veuves et des orphelins.*

***M. Franck Le Morvan** a précisé que la prise en charge du veuvage précoce par la collectivité nationale relève davantage de la politique familiale, par l'intermédiaire notamment de l'allocation de parent isolé, que de l'assurance veuvage.*

***M. Dominique Leclerc, rapporteur,** s'est demandé, en l'absence d'une prochaine réforme de grande ampleur des pensions de réversion, s'il ne conviendrait pas de mettre en œuvre des aménagements techniques de portée limitée.*

*Après avoir avancé le risque d'un manque de cohérence de tels ajustements, **M. Dominique Libault** a indiqué que deux mesures techniques lui sembleraient envisageables dans cette perspective : harmoniser les conditions de ressources sur la base des données fiscales, établir une pension de réversion unique pour les personnes pluripensionnées.*

*Dans l'hypothèse où une réforme des pensions de réversion, quelle que soit son ampleur, s'avérerait indispensable à l'avenir, **M. Claude Domeizel, rapporteur,** s'est interrogé sur le processus opératoire qu'il conviendrait alors d'adopter : faudrait-il y consacrer un volet au sein de la prochaine réforme des retraites, ou au contraire concevoir un texte spécifique dans cet objectif ?*

***M. Dominique Libault** a estimé que compte tenu de la sensibilité de ce sujet, il conviendrait certainement d'agir avec prudence. Pour autant, il semblerait techniquement difficile d'envisager l'avenir du veuvage en dehors des clauses de révision régulière de la réforme des retraites.*

***M. Dominique Leclerc, rapporteur,** s'est demandé si le système des pensions de réversion relève aujourd'hui de la politique des retraites, de celle de la famille, ou de la solidarité nationale. Puis il s'est interrogé sur sa justification même, alors que le taux d'activité des femmes s'est considérablement accru depuis 1945.*

***M. Dominique Libault** a considéré que le système français des pensions de réversion recouvre effectivement des logiques très différentes et ce, pour des raisons essentiellement historiques. D'une part, l'existence d'un plafond de ressources et d'un montant minimum tire la réversion vers les principes de l'aide sociale. D'autre part, la répartition de la pension de*

réversion entre les différents conjoints survivants en cas de remariage souligne son caractère de bien patrimonial.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur,** a estimé que l'évolution de la société française, caractérisée aussi bien par le développement de l'activité féminine, l'augmentation des divorces et la diminution du nombre des mariages, tend inévitablement à remettre en cause les fondements de la prise en charge du veuvage, tel qu'il a été conçu en 1945 dans le régime général.*

***M. Claude Domeizel, rapporteur,** a souhaité avoir davantage de précisions sur les perspectives financières des pensions de réversion, notamment au regard des nouvelles formes de vie en couple.*

***M. Dominique Libault** a rappelé que le choix de l'extension ou non du bénéfice des pensions de réversion aux personnes pacsées ou vivant en concubinage notoire relève à l'évidence du pouvoir politique. La mission de la direction de la sécurité sociale se limite à éclairer les pouvoirs publics et la représentation nationale sur ce point. Sous ces réserves, il lui apparaîtrait nécessaire d'accompagner une éventuelle reconnaissance du Pacs pour l'ouverture du droit à réversion par l'instauration d'une condition minimale de vie commune, afin d'éviter le développement de phénomènes de fraude.*

***M. Dominique Libault** a par ailleurs considéré que compte tenu des besoins massifs de financement de la sécurité sociale et de l'Etat-Providence au cours des prochaines décennies, il sera vraisemblablement impossible de satisfaire tous les besoins exprimés par les acteurs sociaux, sauf à accepter une forte hausse des prélèvements obligatoires. Il reviendra donc aux politiques de faire des choix.*

*Après avoir rappelé que les associations de veuves prônent toutes un alignement par le haut des dispositifs existants de pension de réversion, **M. André Lardeux** s'est demandé comment un tel processus d'harmonisation pourrait être raisonnablement envisagé.*

***M. Dominique Libault** a précisé qu'un abandon éventuel de la condition de ressources coûterait probablement environ 2 milliards d'euros par an au régime général à l'horizon 2020.*

*Se plaçant sur le plan de la méthode et de la faisabilité d'une future réforme de la réversion, **M. André Lardeux** s'est interrogé sur les personnes qui pourraient être concernées par cette dernière : faudrait-il en réserver le bénéfice aux futurs veufs ou l'étendre aussi aux personnes ayant déjà liquidé leurs droits ?*

***M. Alain Vasselle, président,** s'est demandé pourquoi les cotisations perçues dans le cadre de l'assurance veuvage n'étaient utilisées, semble-t-il, qu'à hauteur de 25 % de leur produit.*

***M. Dominique Libault** a précisé que cette cotisation de 0,10 %, créée en 1980, ne pouvait pas juridiquement être affectée au veuvage, et ce en l'absence de branche spécifique. Elle a donc servi principalement à abonder les ressources de l'assurance vieillesse.*

**Audition de M. Bertrand FRAGONARD, président
de la 2^e Chambre de la Cour des comptes**

Puis la commission a procédé à l'audition de M. Bertrand Fragonard, président de la 2^e Chambre de la Cour des comptes.

M. Bertrand Fragonard, président, a rappelé qu'il a participé aux réflexions sur les pensions de réversion et la prise en charge du veuvage en deux occasions : pour la rédaction d'un rapport de la Cour des comptes consacré à ces sujets en 2000 et à la demande du Gouvernement et du conseil d'orientation des retraites (Cor), lors de la crise provoquée par les décrets d'août 2004.

Il s'est déclaré frappé par l'ignorance assez générale qui affecte les questions liées à la réversion et qui a conduit à cette crise, laquelle traduisait une réelle absence de maîtrise technique du sujet. Cette ignorance est difficilement compréhensible, alors que le veuvage et la réversion concernent 7 % de la population et représentent 14 % du montant des retraites versées.

L'étude du veuvage fait ressortir deux types de lignes de partage. Il convient, en premier lieu, de distinguer veuvage précoce, lorsque le conjoint décède avant cinquante-cinq ans, et veuvage des seniors. Le veuvage précoce représente 35 000 décès par an sur un total de 520 000 à 540 000. Dans un tiers des cas, le conjoint survivant a encore la charge d'enfants.

Une seconde distinction doit être faite selon le niveau de prise en charge assurée par les différents régimes. Deux situations extrêmes se côtoient. D'une part, la fonction publique assure un traitement très favorable du veuvage en ne prévoyant aucune condition d'âge ou de ressources et en complétant le dispositif par une pension temporaire d'orphelin. Au contraire, le régime général de base propose un mécanisme dont l'accès est très restrictif, même si la réforme de 2003 a supprimé les conditions tenant au cumul des droits propres et des droits dérivés ainsi que la condition d'âge. L'existence de pensions de réversion des régimes complémentaires de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco) ne modifie pas franchement ce constat, sauf pour les conjoints de cadres d'un niveau élevé, qui bénéficient effectivement d'un bon niveau de réversion.

Il est regrettable qu'en 2003 la réflexion se soit limitée à la question de la suppression de la condition d'âge, alors qu'il eût été possible d'aller dans la direction de la mise en place de mécanismes de prévoyance, similaires à ceux prévus pour les cadres par la convention de 1947.

Le paysage de la réversion apparaît ainsi totalement incohérent, avec des écarts considérables de traitement selon les cas.

***M. Bertrand Fragonard** a estimé qu'il est nécessaire, en cette matière, de réfléchir au préalable sur la question de savoir si le veuvage est un risque justifiant une couverture sociale. Soit, en effet, l'on considère qu'une veuve, notamment une jeune veuve, est susceptible de trouver du travail et de se remarier : dès lors, il est possible de rester dans la logique de l'assurance veuvage telle qu'elle existait avant la réforme de 2003, c'est-à-dire une allocation faible et temporaire. Soit l'on estime qu'il s'agit bien d'un risque, et il est alors nécessaire de préciser s'il doit être couvert par un système assurantiel ou par un mécanisme de prévoyance.*

Si le régime assurantiel est retenu, il convient ensuite de faire un choix entre une approche généreuse, de type pension de réversion de la fonction publique, ou plus restrictive, de type régime général.

Compte tenu des effectifs concernés, l'enjeu budgétaire de la couverture du risque veuvage se concentre essentiellement sur les veufs et les veuves de conjoints qui avaient déjà liquidé leurs droits à la retraite.

***M. Bertrand Fragonard** a indiqué qu'à ce point de l'analyse la première des deux questions majeures à poser sur le veuvage des seniors porte sur le lien à établir entre le droit à une pension de réversion et le statut matrimonial des conjoints. La réversion est restée, jusqu'à présent, corrélée à une condition de mariage dans un contexte où le taux de nuptialité, excédait 90 % de la population. La baisse continue, ces dernières années, de la nuptialité impose cependant de s'interroger sur une extension du bénéfice de la réversion à toutes les formes d'unions. Une brèche a déjà été ouverte en matière de capital-décès, dorénavant ouvert aux personnes ayant conclu un pacte civil de solidarité (Pacs). Une ouverture en direction du Pacs et du concubinage poserait cependant des difficultés d'ordre pratique, notamment pour établir la réalité de la vie en commun du bénéficiaire et de son conjoint décédé.*

Sur un plan financier, la limitation du droit à réversion aux seuls couples mariés aura des effets lourds, avec une forte baisse de la masse des pensions à l'horizon 2020. A l'inverse, une extension aux couples en Pacs ou en situation de concubinage pourrait à terme représenter un coût tel qu'il risquerait de justifier la suppression de la réversion.

A cette question du statut matrimonial s'ajoute celle de la prise en compte des unions successives. Depuis 1978, la pension de réversion est partagée entre les différents conjoints du défunt, au prorata des durées de mariage. Lorsque le montant de la pension est faible, ce partage prend la

forme d'un saupoudrage peu pertinent. **M. Bertrand Fragonard** a émis l'idée que la question de l'éventuel versement d'une pension de réversion soit traitée dans la convention de divorce, la réversion devant être considérée comme un actif.

La seconde des deux questions majeures touchant au veuvage des seniors est celle du droit à pension de réversion et du niveau de cette pension.

Trois approches doctrinales sont possibles. La première est celle qui prévaut dans la fonction publique : il s'agit d'une vision patrimoniale dans laquelle une fraction des droits à la retraite acquis par le défunt est automatiquement transmise au conjoint survivant, quelles que soient les ressources dont ce dernier bénéficie par ailleurs.

Une deuxième approche est celle du régime général : à l'opposé de la précédente, elle conçoit la réversion comme un minimum social accordé au conjoint survivant, dans la mesure seulement où les revenus de celui-ci sont faibles. Les plafonnements, assez sévères, créent un effet de seuil massif.

Dans ce système, la baisse continue de la nuptialité combinée avec la montée progressive des droits propres des femmes crée une formidable pression déflationniste et allège peu à peu le coût de la réversion pour le régime général.

M. Bertrand Fragonard a plaidé pour une troisième approche, qui n'est actuellement mise en œuvre par aucun régime de retraite, conférant aux mécanismes de pension de réversion la mission de garantir au conjoint survivant le maintien du niveau de vie qui était le sien avant le décès du défunt.

Dans cette optique, le taux de liquidation de la pension doit tenir compte de tous les éléments de revenu du conjoint survivant, et notamment du régime fiscal dont il bénéficie.

A ce sujet, **M. Bertrand Fragonard** a regretté la grande myopie qui frappe les études sur les ressources des personnes âgées, alors que ces dernières paient moins d'impôts et de contribution sociale généralisée (CSG) que le reste de la population. Ainsi, les avantages dont bénéficient les veufs et les veuves sont loin d'être négligeables, grâce notamment à un mode de calcul de l'impôt sur le revenu qui favorise les exemptions, lesquelles entraînent à leur tour des exemptions de CSG et de taxe d'habitation.

La structuration du paysage de la réversion entre les deux modèles extrêmes que sont, d'un côté, la fonction publique et, de l'autre, le régime général, a pour conséquence une répartition des bénéficiaires le long d'une courbe en U. En effet, les conjoints survivants les plus modestes perçoivent des revenus convenables en termes relatifs en provenance du régime général, complétés par la pension de réversion de l'Arrco, le tout dans un environnement fiscal très favorable. A l'autre bout de l'échelle des revenus, les veufs et veuves les plus aisés perçoivent de confortables pensions de réversion de l'Agirc, tout en jouissant également d'un traitement fiscal

avantageux. Les classes moyennes, en revanche, se situent dans le bas de la courbe.

M. Bertrand Fragonard a plaidé pour la définition d'une philosophie générale de la réversion avant tout lancement d'une réforme. Les décrets de 2004 ont ainsi pêché par absence de vision d'ensemble.

Puis revenant sur l'approche qu'il préconise, il a donné le détail des calculs qu'il a lui-même effectués pour déterminer le taux de réversion garantissant au conjoint survivant le maintien de son niveau de vie. Ces calculs reposent sur le présupposé, établi par l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee), selon lequel les coûts supportés par une personne seule s'élèvent à 1,5 lorsque les charges du ménage s'élevaient précédemment à 2. Il existe en effet des charges fixes incompressibles que le conjoint survivant doit continuer de couvrir avec ses revenus.

Sur cette base, le taux de réversion garantissant le maintien du niveau de vie sera de 67 % pour un conjoint survivant ne bénéficiant d'aucune retraite, mais il tombera à 33 % pour un conjoint touchant une retraite d'un montant identique à celle dont bénéficiait le défunt.

Ces taux apparaissent toutefois assez volatiles et varient considérablement selon que l'on s'éloigne du coefficient d'1,5 retenu par l'Insee. Ainsi, en prenant un coefficient de 1,4, le taux de réversion doit être porté à 71 % pour le conjoint survivant ne bénéficiant d'aucune retraite et à 43 % pour celui dont la retraite était équivalente à celle du défunt.

Le taux de 60 % réclamé par les partenaires sociaux pour les pensions de réversion du régime général, au lieu du taux actuel de 54 %, trouve une justification dans cette approche : il est celui permettant de garantir le niveau de revenu du conjoint survivant lorsque sa retraite représentait 20 % du montant de celle du défunt, en retenant le coefficient d'1,5 proposé par l'Insee.

M. Bertrand Fragonard a reconnu que le système qu'il propose pêche toutefois par sa complexité, qui le rend difficilement gérable. Il serait toutefois envisageable de définir un taux unique de réversion, de 43 %, correspondant à la situation moyenne observée, à savoir une veuve dont la retraite s'élève à 70 % du montant de la pension de son conjoint disparu.

En conclusion, **M. Bertrand Fragonard** a souligné à nouveau les écarts considérables dans les règles de réversion d'un régime à l'autre. Il a mentionné l'émergence de mécanismes de prévoyance, tout en relevant que ces mécanismes supposent que les bénéficiaires procèdent à des arbitrages, ce qui est très éloigné de notre culture. Il a insisté sur le défaut de doctrine qui affecte aujourd'hui la conception de la réversion. Enfin, il s'est déclaré opposé à toute idée de suppression de la réversion.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a indiqué déduire des propos de **M. Bertrand Fragonard** qu'il n'est peut-être pas opportun de lier une modification des règles de la réversion au rendez-vous de 2008 sur les retraites. Il a estimé qu'il est du devoir du législateur de proposer des progrès dans le sens d'une harmonisation des règles entre les régimes. Il a souligné le caractère spécifique de la situation des jeunes veuves par rapport au veuvage des seniors. Il a enfin exprimé sa certitude que les règles de la réversion ne pourraient qu'être bousculées par la montée en puissance des formes d'unions alternatives au mariage, ainsi que par le développement du divorce et des autres modalités de rupture de la vie en couple.

M. Bertrand Fragonard s'est prononcé en faveur d'une réflexion sur les pensions de réversion partiellement autonome par rapport à celle menée sur les retraites dans la perspective du rendez-vous de 2008.

Revenant sur la méthode mise en œuvre lors de l'élaboration des décrets, il a insisté sur son caractère désastreux : il était particulièrement risqué d'imposer une révision aussi brutale des conditions de ressources à des personnes qui avaient déjà liquidé leurs droits à pension de réversion. Il est regrettable de ne pas avoir suivi la démarche prudente adoptée, par exemple, pour les deux précédentes réformes des retraites, qui avaient exigé très peu de sacrifices de la part des personnes proches de l'âge de départ en retraite et reporté l'essentiel de l'effort sur les générations les plus jeunes, lesquelles avaient, quant à elles, le temps de se préparer aux nouvelles conditions qui leur étaient imposées.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a rappelé que l'objectif du législateur de 1945, en créant les pensions de réversion, était d'assurer un niveau de revenu décent aux veuves, dans un contexte où les femmes ne travaillaient pas et où, seul, l'époux pourvoyait aux ressources du foyer. En se plaçant sur un plan théorique, il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de supprimer la réversion pour la remplacer par d'autres mécanismes, au rebours de l'opinion exprimée par **M. Bertrand Fragonard**, dès lors que les situations auxquelles elle était censée apporter une réponse ont de fait disparu avec la montée en puissance du travail des femmes.

M. Bertrand Fragonard a tout d'abord rappelé que le schéma évoqué par **M. Claude Domeizel** est celui du régime général : dans la fonction publique, les pensions de réversion sont bien antérieures à 1945 et ont toujours obéi à une toute autre logique. Elles ont, en effet, été d'emblée considérées comme reflétant un « droit de suite » au bénéfice du conjoint survivant, puisant sa justification dans les droits à retraite acquis par le défunt.

L'idée d'une suppression de la réversion doit, d'une façon générale, être écartée, car elle aurait pour conséquence que les veufs et veuves seraient plus pauvres que les autres retraités. En définitive, ce qui fonde la réversion, ce sont les charges fixes du foyer.

Cependant, dès lors que les ressources des conjoints survivants augmentent, notamment grâce à la croissance des droits propres des veuves, il est légitime de prévoir une baisse tendancielle du taux de la réversion, conçue comme une garantie de maintien du niveau de vie.

En 1945, le bon taux de réversion aurait vraisemblablement été de 60 %. Aujourd'hui, ce taux conduirait à des situations où les veuves auraient un revenu plus élevé après qu'avant le décès de leur conjoint, dans la mesure où elles bénéficient de plus en plus de droits propres.

*Complétant son propos sur la nécessité de disposer d'une vision globale des ressources des veufs et des veuves afin de fixer le taux pertinent de réversion, **M. Bertrand Fragonard** a estimé qu'il convient non seulement de tenir compte de la fiscalité qui s'applique à eux, mais encore des clauses de protection prévues lors de la conclusion d'emprunts, ainsi que des mécanismes de prévoyance et de capital-décès dont ils sont, le cas échéant, amenés à bénéficier.*

Il a proposé d'explorer la voie d'une suppression du traitement fiscal favorable dont bénéficient les veufs et les veuves, soulignant son caractère perturbant et ses effets indésirables.

**Audition de Mmes Annick MERLEN et Jacqueline PASQUIER,
secrétaires nationales de la Fédération générale des retraités de la
fonction publique (FGR-FP)**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, le jeudi 22 février 2007, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de Mmes Annick Merlen et Jacqueline Pasquier, secrétaires nationales de la Fédération générale des retraités de la fonction publique (FGR-FP).

Mme Jacqueline Pasquier, secrétaire nationale, a indiqué que l'association qu'elle représente a été créée en 1936 et rassemble les retraités, les veuves et les veufs des trois fonctions publiques, dans le but de défendre leurs intérêts. La FGR-FP regroupe ainsi 65 000 adhérents, principalement parmi les enseignants et les personnels du ministère des finances. Elle a noué par ailleurs deux partenariats institutionnels distincts, le premier avec les unions confédérales de retraités des grandes centrales syndicales, le second avec les autres associations de retraités du secteur public et parapublic (La Poste, France Telecom, la Gendarmerie, la Police nationale).

Mme Annick Merlen, secrétaire nationale, a indiqué qu'en ce qui concerne spécifiquement la fonction publique, la FGR-FP porte une appréciation positive sur la réforme des pensions de réversion mise en œuvre dans le cadre de la loi du 21 août 2003 sur les retraites : les hommes se sont vu, en effet, reconnaître le bénéfice de dispositions jusqu'alors réservées aux femmes. S'agissant en revanche du régime général, elle a regretté que la suppression des conditions d'âge, de durée de mariage et de non-remariage se soit accompagnée d'un renforcement du plafond de ressources. D'une façon générale, plusieurs exemples récents, comme celui du dispositif dit des « carrières longues » ou comme la règle de départ sans condition d'âge pour les parents de trois enfants, ont montré qu'une mesure a priori favorable aux assurés sociaux fait souvent l'objet d'une contrepartie ultérieure beaucoup moins séduisante, qui en réduit singulièrement la portée.

Mme Annick Merlen s'est prononcée en faveur d'une harmonisation des règles d'octroi des pensions de réversion dans les différents régimes sociaux, à condition toutefois que ce processus soit réalisé sur la base des conditions les plus favorables : suppression des conditions d'âge et de ressources et augmentation à 60 % du taux applicable. Elle a estimé que les considérations d'équité souvent mises en avant à l'égard des ressortissants des trois fonctions publiques témoignent en réalité d'une volonté de régression

sociale. Dans ces conditions, la FGR-FP est naturellement encline à prôner le maintien du statu quo. Elle a par ailleurs souhaité l'ouverture des pensions de réversion aux personnes pacsées et vivant en concubinage notoire.

***Mme Annick Merlen** a estimé que le système de pension de réversion doit poursuivre l'objectif visant à préserver approximativement le niveau de vie du conjoint survivant, car ce dernier doit faire face à des coûts fixes incompressibles, à commencer par les dépenses de logement. Il convient également de prendre en compte le fait que les personnes seules sont plus souvent et plus rapidement confrontées au risque de devenir dépendantes que celles qui vivent encore en couple. Dans ces conditions et compte tenu de la faiblesse persistante du salaire des femmes par rapport à celui des hommes, l'existence des pensions de réversion continue à apparaître aujourd'hui comme pleinement justifiées. Ces pensions ne représentent d'ailleurs pas uniquement un coût pour la collectivité : il s'agit avant tout d'un choix de société consistant à offrir à nos concitoyens des conditions de vie dignes. Elle a par ailleurs souligné que les conjoints survivants participent à la vie de la cité, consomment et sont à l'origine de créations d'emplois dans le domaine du maintien des personnes âgées à domicile.*

*D'un point de vue institutionnel, **Mme Annick Merlen** a estimé que le veuvage ne doit pas faire l'objet d'une nouvelle branche spécifique au sein du système français de protection sociale et doit rester au sein de l'assurance vieillesse. Elle a par ailleurs rappelé que, dans la fonction publique, la pension de réversion constitue le prolongement du traitement perçu par les fonctionnaires pendant leur période d'activité.*

*Après avoir observé que le Sénat a déjà publié un document de travail sur les pensions de réversion en Europe et que le conseil d'orientation des retraites a de son côté engagé une réflexion sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, **Mmes Annick Merlen et Jacqueline Pasquier** ont souhaité connaître les raisons qui poussent la Mecss du Sénat à s'intéresser à ce sujet. A la lumière du précédent de 2003, elles se sont déclarées quelque peu inquiètes sur la perspective de voir de tels travaux déboucher sur une régression des droits.*

***M. Alain Vasselle, président**, a précisé que la Mecss conduit une réflexion autonome sur le sujet des pensions de réversion, qu'il s'agit de mieux appréhender la complexité de ce dossier et que cette démarche relève d'une volonté de mener à bien une expertise dans ce domaine spécifique.*

***M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a indiqué qu'il est naturellement guidé à titre personnel par le souci de garantir au conjoint survivant un niveau de vie décent. Pour autant, la réflexion de la Mecss ne se situe pas au niveau politique. Il s'agit d'apprécier l'ensemble des données techniques, juridiques et statistiques d'un dossier fort complexe et de diffuser ces informations auprès de la représentation nationale.*

M. Claude Domeizel, rapporteur, a précisé que l'objectif des parlementaires vise, en l'espèce, à améliorer la méthode d'analyse de ce dossier. La complexité du sujet justifie en effet de conduire des investigations approfondies. Il a souligné que les auditions qui ont été réalisées par la Mecss ont mis en évidence de multiples aspects généralement méconnus de la situation des veuves et des veufs. Puis il a souhaité que les représentants de la FGR-FP exposent de manière plus approfondie leurs observations sur la question des perspectives d'harmonisation entre les mécanismes des différents régimes.

M. Guy Fischer a considéré que ces disparités sont anciennes et trouvent leur origine dans l'histoire sociale de la France. Elles ne doivent pas servir de justification à des tentatives de nivellement par le bas des avantages sociaux ou à une stigmatisation des régimes spéciaux.

M. André Lardeux a observé que les associations de conjoint survivant semblent s'accorder sur la nécessité d'une harmonisation sur la base du mieux-disant, mais que le coût d'une telle politique pour le seul régime général serait de 2 milliards d'euros par an.

Mme Annick Merlen a considéré que le souci de réalisme conduit naturellement à exclure une perspective d'harmonisation immédiate et totale. Puis elle a souligné que si la FGR-FP n'est pas spécifiquement en charge de la question du financement, il convient néanmoins de rechercher des ressources nouvelles par une augmentation de la CSG, des impôts ou par la taxation des profits boursiers. Elle a par ailleurs vivement contesté l'idée consistant à décrire comme des privilégiés les ressortissants de la fonction publique. Si la FGR-FP ne refuse pas le principe même d'une harmonisation, elle ne peut qu'aborder cette question avec réticence.

Mme Jacqueline Pasquier s'est interrogée sur les réformes conduites dans les pays nordiques, qui ont abouti à la suppression de l'assurance veuvage, ainsi que sur la question du financement de la protection sociale.

M. Alain Vasselle, président, a précisé que la Mecss du Sénat effectuera prochainement un voyage d'études en Suède, notamment dans le but d'apprécier les effets des dispositions adoptées il y a quelques années en matière de retraite et de réversion. Elle entend par ailleurs réaliser un travail très approfondi sur la question du financement de la protection sociale.

S'exprimant à titre personnel, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a fait part de sa conviction qu'une éventuelle démarche d'harmonisation entre les régimes de réversion ne saurait être totale, compte tenu de l'ampleur des différences existantes. L'apport de la Mecss sur ces questions se situe à un niveau différent : il s'agit simplement d'aborder le dossier du veuvage dans toutes ses dimensions sur le plan technique.

**Audition de MM. Jean CATHERINE, vice-président,
et Jean COLLIN, secrétaire général,
de la Confédération française des retraités (CFR)**

Puis la commission a procédé à l'audition de MM. Jean Catherine, vice-président, et Jean Collin, secrétaire général, de la Confédération française des retraités (CFR).

M. Jean Catherine, vice-président, a indiqué que la Confédération française des retraités (CFR) comprend quatre fédérations : la Confédération nationale des retraités (CNR), la Fédération nationale des associations de retraités (Fnar), la Fédération nationale des aînés ruraux et l'Union française des retraités (UFR). Constituée en novembre 2000, la CFR regroupe ainsi près de deux millions d'adhérents.

La CFR revendique un statut d'association agréée qui lui permettrait de voir reconnue sa représentativité auprès des pouvoirs publics. En l'absence de ce statut, la confédération n'est ni informée, ni consultée sur les sujets relatifs aux retraites.

Les principes d'action qu'elle défend sont au nombre de trois : le respect des engagements, la solidarité et l'équité. Sur ce dernier point, ses membres observent que si le montant de la pension moyenne a augmenté ces dernières années, grâce à l'accroissement des droits propres des pensionnés, le pouvoir d'achat des retraités tend au contraire à diminuer du fait de l'insuffisance des revalorisations intervenues depuis 1993.

M. Jean Collin, secrétaire général, a abordé la question de la réversion en indiquant que, sur 3,5 millions de survivants, dont 3 millions de femmes, seuls 2,2 millions bénéficient d'une pension de réversion. Les jeunes veuves et veufs apparaissent comme les oubliés de la réforme Fillon de 2003.

M. Jean Catherine a souligné que la CFR avait considéré la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites comme positive, dans la mesure où elle a amorcé l'harmonisation entre les différents régimes. Toutefois, cette loi comporte encore nombre d'insuffisances et d'imperfections.

En matière de réversion dans le secteur privé, des améliorations ont certes été apportées. Mais les pouvoirs publics ont trop hâtivement fait suivre la suppression de la condition d'âge par la mise en extinction de l'allocation veuvage. Or, pour une jeune veuve, dont le conjoint avait accumulé encore peu de droits au titre de sa retraite future, le montant de la réversion est très faible.

La réversion relève de deux logiques : contributive, dans la mesure où elle est liée au versement de cotisation par le conjoint du bénéficiaire, mais aussi de solidarité, en ce sens que la pension de réversion a pour objet d'assurer une ressource minimale à ce conjoint. Lors de la réforme de 2003, ce principe de solidarité a été oublié et il apparaît aujourd'hui nécessaire de modifier la réglementation en faveur des jeunes veufs et veuves.

***M. Jean Catherine** a ensuite exprimé ses critiques à l'égard du changement de nature imposé par la loi de 2003 en ce qui concerne le critère de ressources prévu pour la réversion. Il ne s'agit plus dorénavant d'un critère d'ouverture du droit à pension, mais d'un montant plafond attribuable au conjoint survivant, l'allocation devenant dès lors différentielle : en cas de dépassement de ce plafond par la somme des revenus du bénéficiaires et de sa réversion, la pension est réduite à due concurrence.*

La meilleure optique est celle suivie par le régime de la fonction publique, qui conçoit la réversion comme un droit patrimonial appartenant en propre au couple : aucune condition de ressources n'est ainsi opposée au conjoint survivant pour l'octroi de sa pension de réversion. Il s'agit d'une bonne formule, à condition qu'elle soit corrigée par l'instauration d'une pension minimale.

Les réversions du privé, en revanche, du fait de leur nature d'allocation différentielle, apparaissent comme une allocation de secours, une charité précaire et injuste.

***M. Jean Catherine** a critiqué la démarche ayant conduit aux deux décrets d'application du 24 août 2004 qui ont malencontreusement aggravé la situation, en allongeant la liste des ressources prises en considération pour le calcul du plafond, notamment avec la prise en compte des pensions de réversion complémentaires, et en prévoyant chaque année un réexamen des ressources entraînant, le cas échéant, une révision de la pension. 200 000 survivants, principalement des veuves, risquaient d'être privés de pension de réversion. Le risque était particulièrement fort pour les classes moyennes.*

La CFR a activement participé aux consultations, tant avec le conseil d'orientation des retraités (Cor) qu'avec le Gouvernement. En définitive, celui-ci a supprimé en décembre 2004 les dispositions les plus contestées des décrets du 24 août 2004.

Une nouvelle menace sur les droits des retraités vient toutefois d'apparaître avec le décret du 14 février 2007 sur la carte Vitale, qui réduit de quatre à un an la durée pendant laquelle l'ayant droit sans droits propres d'un assuré social décédé bénéficie du maintien de ses droits à l'assurance maladie. Cette mesure touche les veuves n'ayant jamais travaillé et ayant eu moins de trois enfants. En raison de son absence de statut d'association agréée, la CFR n'a pas été associée à une éventuelle discussion sur cette modification réglementaire, qui devrait représenter un impact particulièrement fort pour les retraités.

*Interrogé par les rapporteurs sur l'opportunité de progresser dans le sens d'une harmonisation des règles d'octroi des pensions de réversion, **M. Jean Catherine** a estimé que la première question à se poser, avant d'élaborer des propositions, est celle de la philosophie même des pensions de réversion. Cette démarche préalable est d'ailleurs celle proposée par le Cor. Or, il existe aujourd'hui deux optiques radicalement opposées : celle de la fonction publique et des régimes spéciaux, d'une part, celle du régime général, d'autre part.*

La CFR est favorable à une harmonisation complète des régimes dans le sens d'un alignement sur les critères de la fonction publique. De même, elle est favorable à une extension du bénéfice de la réversion aux formes de vie en couple autres que le mariage (Pacs et concubinage).

Sur le plan de la méthode toutefois, quelle que soit l'orientation retenue, il faut absolument exclure les réformes brutales, à portée rétroactive, comme en 2004. Toutes les solutions sont possibles si l'on se donne le temps de les mettre en œuvre.

***M. Jean Catherine** a rejeté l'idée selon laquelle la montée en puissance du travail des femmes justifierait la suppression à terme des pensions de réversion. Celles-ci effectuent, en effet, en moyenne, des carrières plus courtes que celles des hommes, du fait en particulier des maternités, et elles sont plus que les hommes soumises au travail à temps partiel. Au total, les droits propres qu'elles acquièrent sont globalement inférieurs à ceux de leurs conjoints, ce qui se traduit par des pensions de retraite notoirement plus faibles. En l'absence d'égalité dans les faits entre les hommes et les femmes, il apparaît indispensable de conserver les pensions de réversion.*

Par ailleurs, la législation française ne tient pas suffisamment compte des situations de veuvage avec enfants à charge. Il n'existe ainsi pas d'allocation d'orphelin au sein du régime général.

*En conclusion, **M. Jean Catherine** a abordé les exemples étrangers, en citant le cas de l'Allemagne, où les conjoints peuvent décider de mettre en commun, en vue d'un partage égalitaire, les droits à la retraite qu'ils acquièrent au long de leur carrière. Cette technique, dite du « splitting », s'inscrit dans une conception patrimoniale, où l'on considère que celui qui a moins travaillé que son conjoint dispose cependant des mêmes droits, dans la mesure où sa présence au foyer a favorisé la carrière professionnelle du conjoint et a contribué à l'acquisition de ses droits.*

**Audition de MM. Patrick HERMANGE, directeur,
Vincent POUBELLE, directeur chargé de la prospective
et de la coordination des études,
Mmes Vanessa LECONTE, responsable du département réglementation à
la direction de la retraite et du contentieux, et Isabelle BRIDENNE,
responsable du pôle évaluation à la direction de la prospective et de la
coordination des études, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse
(Cnav)**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de MM. Patrick Hermange, directeur, Vincent Poubelle, directeur chargé de la prospective et de la coordination des études, Mmes Vanessa Leconte, responsable du département réglementation à la direction de la retraite et du contentieux, et Isabelle Bridenne, responsable du pôle évaluation à la direction de la prospective et de la coordination des études, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav).

M. Patrick Hermange, directeur, a précisé que si la réforme des pensions de réversion intervenue en 2003 et 2004 ne correspondait pas à une demande précise et pressante des partenaires sociaux, les associations de conjoints survivants réclamaient en revanche de longue date une simplification des règles applicables dans le régime général.

Par ailleurs, de nombreux problèmes pratiques et juridiques rendaient nécessaire une modification des mécanismes de la réversion : les dispositions relatives aux conditions de ressources apparaissaient complexes, l'existence de nombreux contentieux devant les tribunaux tendait à créer un contexte d'insécurité juridique, tant pour les assurés sociaux que pour les services gestionnaires de la Cnav, le dispositif de l'assurance veuvage ne répondait pas aux attentes initiales des conjoints survivants en raison de la faiblesse des montants versés. A cela s'ajoutait la nécessité de tenir compte de l'évolution de la société en supprimant les conditions de durée de mariage et d'absence de remariage.

M. Patrick Hermange a estimé que la nouvelle législation a clarifié et simplifié les règles de la réversion en créant un plafond de ressources unique et en instituant une prestation différentielle. Cette simplification apparaît cependant toute relative, dans la mesure où l'on n'a pas avancé substantiellement dans le sens d'une harmonisation avec les régimes spéciaux. Si le risque de contentieux a disparu, en revanche, les modalités de prise en

compte des ressources apparaissent au moins aussi compliquées qu'auparavant. On pourrait envisager à l'avenir que cette prise en compte repose sur un transfert d'informations depuis les services de la direction générale des impôts. Cette modification pourrait d'ailleurs intervenir par voie réglementaire.

Il s'est en outre interrogé sur la portée de la suppression de la condition d'âge pour l'ouverture des droits. En effet, les jeunes veuves ayant des enfants à charge, dont le conjoint avait accumulé peu de droits au titre de sa retraite future, ne sont pas favorisées par cette mesure. La collectivité n'a pas correctement pris en compte les besoins de cette population spécifique, dont on peut d'ailleurs se demander si elle doit être prise en charge dans le cadre de l'assurance vieillesse.

Après avoir rappelé que les réflexions de la Mecss s'inscrivent dans le contexte du bilan de la réforme des retraites de 2003 et de la préparation de celle de 2008, **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a souligné que les principes fondateurs des pensions de réversion sont profondément ancrés dans la culture française. Il a également constaté que les jeunes veuves constituent en quelque sorte un « angle mort » dans notre système de protection sociale et considéré qu'elles mériteraient sans doute de faire l'objet de mesures spécifiques.

M. Vincent Poubelle, directeur chargé de la prospective et de la coordination des études, a indiqué que le montant des pensions de réversion versées par le régime général s'est établi à 7,435 milliards d'euros en 2005 et devrait atteindre 7,78 milliards d'euros en 2006. Les prestations attribuées dans le cadre de l'assurance veuvage apparaissent en revanche beaucoup plus modiques et ne dépassaient pas 65 millions d'euros en 2005.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a souligné que la grande complexité des règles des pensions de réversion s'ajoute à celles des pensions de droit direct. Il conviendrait donc d'engager une réflexion sur les modalités d'harmonisation à long terme entre les régimes.

M. Patrick Hermange a insisté à son tour sur la diversité des normes applicables aux différentes catégories d'assurés sociaux. Il a toutefois précisé que pour les salariés du secteur privé, la rigueur du plafond de ressources du régime général est en quelque sorte compensée par l'absence d'une telle condition pour les pensions de réversion de l'association générale des institutions de retraite des cadres (Agirc) et de l'association des régimes de retraite complémentaire (Arrco).

S'agissant en particulier de la question de l'impact financier de la suppression de la condition d'âge, **M. Vincent Poubelle** a estimé que le surcoût correspondant pour les comptes de la Cnav avait été de 35 à 40 millions d'euros en 2005 et de 85 millions d'euros en 2006. Ce chiffre, qui correspond à un flux supplémentaire de 23 000 et 24 000 bénéficiaires par an, ne tient toutefois pas compte de l'impact de la suppression de l'assurance

veuvage, qui a représenté 28 millions d'euros en 2005. Le surcoût net apparaît donc très faible.

A plus long terme, **M. Patrick Hermange** a estimé que la réforme de 2003 et 2004 pourrait se traduire par une augmentation des dépenses annuelles du régime général de 300 millions d'euros en 2020 et de 400 à 500 millions à l'horizon 2050, ce qui correspond à un accroissement de 3 à 5 % du montant total des prestations versées aux veuves et des veufs.

M. Vincent Poubelle a précisé que ces estimations reposent sur l'hypothèse d'un taux de nuptialité de 90 %, mais qu'à cette échéance fort lointaine il est tout à fait possible que le Pacs ou le concubinage soient reconnus comme des formes de vie en couple donnant lieu à l'ouverture des droits à la réversion. Dès lors, ces estimations n'apparaissent pas incohérentes, même si elles mériteraient sans doute d'être affinées.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a estimé que l'évolution constatée au cours des dernières années, aussi bien pour le taux d'activité féminin que pour la nuptialité et la divorcialité des couples, remet progressivement en cause les fondements du système conçu en 1945.

M. Patrick Hermange a rappelé que les pensions de réversion constituent en moyenne 23 % des ressources des femmes retraitées et que ce montant, au demeurant significatif, rend le principe même de la réversion d'autant plus indispensable qu'aujourd'hui encore les droits directs à pension des femmes ne correspondent qu'à 62 % de ceux des hommes. La suppression de la réversion entraînerait une paupérisation importante des femmes. Pendant plusieurs décennies encore, le modèle scandinave d'individualisation des droits ne sera donc guère transposable en France, pour des raisons tant culturelles que sociales, mais aussi parce que notre pays connaît à la fois un taux de chômage plus élevé et un taux d'emploi des seniors nettement plus faible que celui de la Suède.

M. Alain Vasselle, président, a souhaité savoir si le poids financier des pensions de réversion est amené à s'accroître significativement à l'avenir.

M. Patrick Hermange a indiqué qu'exprimés en termes relatifs, les montants consacrés aux veuves et aux veufs devraient légèrement décroître, en revenant de 10 à 9 % des dépenses totales de la Cnav entre 2005 et 2050. Il n'existe donc pas de perspective d'alourdissement significatif du poids du coût de la réversion. Il a estimé toutefois qu'aucun pays européen ne saurait faire l'économie d'engager une réflexion sur les principes mêmes de la prise en charge du risque de veuvage. Pour autant, il n'existe pas de modèle étranger aux résultats incontestables ou de solution miracle.

M. Alain Vasselle, président, s'est interrogé sur la possibilité de parvenir à une plus grande harmonisation des mécanismes de réversion des différents régimes sociaux. Il s'est par ailleurs demandé si la réforme de 2003 se traduit effectivement, comme le soulignent les associations de conjoints survivants, par une atteinte aux principes fondateurs de 1945.

M. Patrick Hermange a considéré que le système français de réversion demeure caractérisé par son caractère mixte : les régimes de la fonction publique comme d'ailleurs de l'Agirc et de l'Arrco obéissent avant tout à une logique contributive, tandis que le régime général mêle une logique contributive et une optique de préservation d'un certain niveau de vie au conjoint survivant et impose, pour cela, une condition de ressources. Pour autant, il a rappelé que le conseil d'administration de la Cnav s'était opposé aux dispositions des décrets d'août 2004, les jugeant trop restrictives.

Dans l'hypothèse où la prochaine réforme de la réversion prendrait la forme d'ajustements techniques de portée limitée, il a suggéré d'examiner en priorité, d'une part, la question du contrôle des conditions de ressources en liaison avec les services fiscaux, d'autre part, celle des modalités de calcul définitif du plafond applicable aux assurés sociaux, car elles peuvent s'avérer défavorables à ces derniers.

Il a estimé par ailleurs qu'il semblerait logique d'examiner la situation des veuves et des veufs à l'occasion des clauses de rendez-vous réguliers de la réforme des retraites. Prévoir a contrario l'intervention d'un texte spécifique, comme ce fut le cas récemment pour l'ordonnance sur le minimum ne représente pas nécessairement un gage d'efficacité, notamment en ce qui concerne les délais de parution des mesures réglementaires d'application.

Interrogé sur la justification d'un maintien des réversions au sein de l'assurance vieillesse, **M. Patrick Hermange** a estimé que cette justification est entière en ce qui concerne les seniors, dans la mesure où elle correspond à un droit contributif, assis sur les cotisations de retraite. S'agissant des survivants jeunes en revanche, le financement des prestations versées devrait relever d'autres secteurs de la politique sociale.

M. André Lardeux a considéré que dans la perspective d'une prochaine réforme des pensions de réversion, il conviendrait également d'analyser la situation des conjoints survivants sous l'angle des mesures fiscales.

M. Guy Fischer a fait part de sa satisfaction de voir réaffirmé le caractère indispensable des pensions de réversion. Il s'est néanmoins inquiété d'une possibilité de remise en cause des droits des assurés sociaux par voie réglementaire.

**Audition de M. Raphaël HADAS-LEBEL,
président du Conseil d'orientation des retraites**

Réunie le mardi 6 mars 2007, sous la présidence de M. Alain Vasselle, président, la mission a procédé à l'audition de M. Raphaël Hadas-Lebel, président du Conseil d'orientation des retraites.

M. Alain Vasselle, président, a indiqué que la Mecss a choisi de consacrer son prochain rapport à un sujet difficile, celui des pensions de réversion. Cette mission a été confiée à deux rapporteurs, le premier issu de la majorité sénatoriale, M. Dominique Leclerc, le second du groupe socialiste, M. Claude Domeizel, ce qui donnera à ces travaux d'expertise une autorité renforcée.

Au préalable, M. Dominique Leclerc, rapporteur, a rappelé l'ambition de la commission des affaires sociales du Sénat d'être, en 2008 et quel que soit le prochain gouvernement, un acteur important et une force de proposition à l'occasion de la première clause de rendez-vous de la réforme des retraites. Dans ce contexte, il est indispensable de conduire une réflexion approfondie sur la problématique de la réversion : les travaux en cours de la Mecss fourniront sur ce point une contribution particulièrement utile. S'exprimant à titre personnel, il s'est ensuite félicité du contenu réaliste du rapport publié par le Conseil d'orientation des retraites (Cor) en janvier 2007, alors qu'il avait exprimé son scepticisme, en mars 2006, sur les projections réalisées par cet organisme, tant en ce qui concerne l'hypothèse d'un retour rapide à un taux de chômage de 4,5 % que pour le choix d'un niveau moyen de productivité de 1,8 % par an au cours des prochaines décennies.

M. Raphaël Hadas-Lebel s'est réjoui, à titre liminaire, de constater que le Cor est aujourd'hui unanimement reconnu comme un lieu rare de rencontres, de réflexion à long terme et d'expertise, rassemblant l'ensemble des acteurs de la question des retraites. Il a toutefois souligné que la préservation de ce rôle suppose que cette institution n'intervienne pas directement dans les négociations proprement dites. A l'automne 2004, le Cor n'avait ainsi accepté d'être saisi et de rendre un avis sur les mesures réglementaires d'application de la réforme des pensions de réversion introduites par la loi du 21 août 2003 qu'à la condition que cette démarche revête un caractère exceptionnel et en raison de l'émotion considérable que cette question soulevait dans le corps social.

Le rapport publié le 11 janvier 2007 par le Cor constitue en quelque sorte le prélude de la clause de rendez-vous de 2008 sur les retraites, dont les contours restent toutefois à définir. Au sens strict du terme, la loi du 21 août 2003 ne prévoit en effet que l'intervention de trois mesures nouvelles : la première porte sur l'opportunité d'ajuster le calendrier prévisionnel d'allongement d'un trimestre par an de la durée de cotisation des assurés sociaux ; la deuxième concerne l'éventualité de compléter l'indexation des pensions sur les prix par un « coup de pouce » supplémentaire ; la dernière consistera à dresser un bilan de l'objectif minimum de 85 % du niveau du Smic, pour les pensions des salariés ayant effectué une carrière complète sur la base de ce minimum social, et à envisager la suite à donner à cet engagement au-delà de l'horizon de 2008.

Au-delà de ces dispositions obligatoires, les pouvoirs publics auront naturellement toute latitude pour élargir le rendez-vous de 2008 sur les retraites à d'autres sujets et ils pourront s'inspirer, dans cette hypothèse et s'ils le souhaitent, des travaux du Cor. En attendant que le prochain gouvernement fasse connaître ses priorités dans ce domaine, le Cor consacrerait quatre séances de travail, jusqu'à la fin du premier semestre de l'année 2007, au thème de l'égalité entre les femmes et les hommes.

*S'agissant plus particulièrement des questions des pensions de réversion et du veuvage, **M. Raphaël Hadas-Lebel** a indiqué que, compte tenu des contraintes de son propre programme de travail, le Cor n'est malheureusement pas encore en mesure de fournir l'ensemble des éléments chiffrés et des données statistiques souhaités par la Mecss. D'importants travaux sont néanmoins en cours, dont la synthèse devrait être prochainement publiée à l'issue des séances plénières de mars et d'avril. Sur le fond, il a considéré toutefois que le sujet de la réversion apparaît explosif et nécessite sans doute d'être appréhendé avec beaucoup de prudence : sans aller jusqu'à plaider en faveur du maintien du statu quo, toute démarche d'harmonisation éventuelle impliquerait de savoir ce que les assurés sociaux sont susceptibles de gagner ou de perdre. Pendant longtemps, le système d'indemnisation des veuves a trouvé son fondement dans l'institution familiale elle-même : la réversion était le prolongement de l'obligation de protection, par son mari, de la femme restée au foyer. Puis, à partir des années soixante dix, et notamment de la loi du 17 janvier 1978 reconnaissant un droit automatique à réversion en faveur des femmes et des hommes divorcés, cette conception a progressivement évolué vers une notion de solidarité financière entre les époux. Cette modification revêt une dimension quasi patrimoniale, dans la mesure où l'ouverture du droit à pension est justifiée par le fait que les deux époux ont contribué en commun au fonctionnement du foyer.*

Le droit français de la réversion apparaît aujourd'hui quelque peu hybride, combinant cette approche patrimoniale avec une logique de minimum social reflétée par l'instauration d'une condition de ressources.

Or, même si certains pays d'Europe du Nord ont carrément supprimé les pensions de droit dérivé, il semble impossible, en l'état actuel des choses, de transposer en France une telle conception de l'individualisation des droits sociaux. Les membres du Cor ont ainsi tout récemment réaffirmé leur attachement au principe même de la réversion, pour un troisième motif s'ajoutant au lien familial et à la logique patrimoniale : l'ampleur des inégalités dont pâtissent les femmes au regard de la retraite. En effet, l'écart du niveau moyen de leur pension par rapport à celui des hommes demeure aujourd'hui supérieur à 30 %.

*Puis **M. Raphaël Hadas-Lebel** a rappelé les grandes lignes de la réforme importante des pensions de réversion incluse dans la loi du 21 août 2003 : suppression de la condition d'âge, suppression de la durée préalable du mariage, d'une part, et de non-remariage ultérieur, d'autre part, pour l'ouverture du droit à pension. A cela s'ajoute la simplification de la condition de ressources.*

Dans l'hypothèse où les pouvoirs publics choisiraient à l'avenir d'aller au-delà, les termes du débat porteraient probablement sur l'opportunité d'étendre la réversion aux personnes pacsées et aux concubins, sur l'idée du maintien ou de la réintroduction d'une condition d'âge et sur la création éventuelle d'une mesure spécifique en faveur des enfants à charge. Par ailleurs, certains observateurs ont émis l'idée de rendre proportionnel le montant de la pension de droits dérivés à la durée du mariage ou d'améliorer le sort des jeunes veuves. Sur le plan de la méthode, il conviendrait alors de s'interroger au préalable sur l'opportunité de dégager des moyens supplémentaires ou, à l'inverse, d'engager une réforme à coût constant. Pour guider sa réflexion, la Mecss aurait tout intérêt à analyser les mesures introduites en Suède ou en Allemagne, pour les comparer avec le cadre juridique français.

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, s'est demandé quelles leçons il convient de tirer de la mise en œuvre de la réforme des pensions de réversion et de l'assurance veuvage, intervenue dans le cadre de la loi d'août 2003, d'une part, et des adaptations dont elle a fait l'objet en 2004, d'autre part.*

***M. Raphaël Hadas-Lebel** a précisé que, depuis la parution du décret du 23 décembre 2004, la question des pensions de réversion ne semble plus susciter d'inquiétude particulière. Pour autant, on ne dispose encore que d'un faible recul pour en apprécier les effets et, in fine, cette réforme ne comporte plus que des éléments favorables aux assurés sociaux.*

Le Cor ne disposera pas d'informations statistiques supplémentaires avant plusieurs semaines mais la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et statistiques (Dress) dispose, pour sa part, des résultats de l'échantillon interrégimes.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur**, s'est interrogé sur la viabilité financière du dispositif actuel de couverture du risque veuvage, dans un contexte de vieillissement de la population impliquant une hausse relative des*

besoins de financement de l'assurance maladie et du coût des régimes de retraite, ainsi qu'une montée en charge des dépenses liées à la dépendance. Il s'est également demandé si la France ne se situe pas à contre-courant de ses partenaires européens, qui semblent, à l'inverse, avoir durci, ces dernières années, les conditions d'accès aux systèmes de réversion et d'assurance veuvage.

***M. Raphaël Hadas-Lebel** a précisé que le Cor examinera le cas des pays étrangers à l'occasion de sa réunion des 27 et 28 mars prochains, mais que les premiers éléments en sa possession donnent effectivement plutôt le sentiment d'une spécificité française, la réforme de 2003-2004 ayant globalement assoupli les conditions d'ouverture du droit à pension. Il s'est demandé par ailleurs si la suppression de la condition d'âge, intervenue à cette occasion, n'aurait pas représenté une contrepartie plus utile à présenter dans le cadre d'une réforme ultérieure.*

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, s'est interrogé sur le caractère utopique de la démarche qui consisterait à vouloir tracer une perspective d'harmonisation, voire d'unification progressive des règles des différents régimes sociaux, en matière de réversion.*

***M. Raphaël Hadas-Lebel** a estimé que si l'unification des règles de réversion dans les différents régimes semble irréalisable, il n'apparaît pas pour autant inutile de réfléchir aux voies pouvant conduire à terme à une meilleure harmonisation, à condition toutefois de faire preuve de prudence et de réalisme.*

Revenant sur la clause de rendez-vous de 2008 sur les retraites, il a rappelé que son objet est d'ajuster le pilotage de l'assurance vieillesse, et non de concevoir une nouvelle réforme de même ampleur que celle de 2003. Les réversions devraient être traitées dans le même cadre. Il s'est par ailleurs réjoui qu'il soit possible, à condition que certains efforts soient accomplis tenant notamment au taux d'emploi, de préserver les fondements mêmes de notre système de retraite par répartition et d'en garantir l'équilibre financier à l'horizon 2020. Compte tenu de l'ampleur des bouleversements provoqués par le vieillissement de la population, il ne s'agit pas d'une mince performance. Il a toutefois attiré l'attention des parlementaires sur la nécessité de conduire une politique volontariste en faveur de l'emploi des seniors.

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, s'est félicité de ce que le président du Cor ait rappelé les fondements des mécanismes de réversion et a regretté que les femmes continuent à disposer de retraites de droits propres bien inférieures à celles des hommes.*

***M. Raphaël Hadas-Lebel** a souligné, à ce titre, que les retraites des femmes sont encore inférieures de 50 % à celles des hommes et que les pensions de réversion permettent de ramener cet écart de revenus à - 38 %. Compte tenu de leur ampleur, de telles inégalités ne peuvent se réduire que très lentement : on estime ainsi que les femmes aujourd'hui âgées d'une*

trentaine d'années disposeront à terme d'une retraite de droit direct encore 30 % inférieure à celle des hommes.

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, s'est demandé si les principes de la retraite par répartition ne subissent pas un effacement progressif.*

*Après avoir considéré que les pensions de retraite reposent toujours clairement sur un fondement contributif, **M. Raphaël Hadas-Lebel** a estimé qu'il convient sans doute d'éviter que la France ne s'engage sur la voie d'un système davantage fondé sur l'assistance sociale, à l'instar du Royaume-Uni. Un tel système provoquera en effet automatiquement une demande en faveur du développement de régimes de retraites par capitalisation. Or, il est techniquement possible de conserver un socle contributif à l'horizon 2050.*

Contribution écrite et auditions des rapporteurs

La Mecss a également reçu une contribution écrite de M. Michel BAILLIF, président de la Fédération nationale de l'invalidité et de la retraite. Par ailleurs, les rapporteurs ont reçu M. Xavier PILLOT, directeur des relations institutionnelles de l'établissement de Paris-Ségur (Caisse des dépôts et consignations), M. Pascal LAFON, directeur de la gouvernance des fonds (Caisse des dépôts et consignations) et Mme Marie-José CHAZELLES, responsable du service liquidation des droits de la Caisse des mines (Caisse des dépôts et consignations).

II. PRÉSENTATION DU RAPPORT À LA COMMISSION

Réunie le mardi 22 mai 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de MM. Claude Domeizel et Dominique Leclerc, établi au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), sur les pensions de réversion.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a indiqué que la question de la réversion suscite un vif intérêt dans l'opinion, mais ses règles sont complexes et très mal connues du grand public. Le rapport présenté par la Mecss a donc pour ambition d'en fournir une analyse complète et d'envisager l'avenir de l'indemnisation du veuvage.

Ses travaux préparatoires ont duré près de six mois et donné lieu à de très nombreuses auditions à l'issue desquelles les deux rapporteurs sont parvenus à établir un diagnostic partagé, fondé sur des points de convergence pour aboutir à des propositions réalistes et financièrement viables, compte tenu du niveau déjà très élevé des dépenses sociales en France et du coût prévisible du vieillissement attendu de la population.

Puis M. Claude Domeizel, rapporteur, a fait valoir que le montant des dépenses annuelles engagées au titre de la réversion par l'ensemble des régimes de retraite entrant dans le champ couvert par la commission des comptes de la sécurité sociale excède 17,7 milliards d'euros, soit plus de 10 % du total des charges de prestations légales de vieillesse. Les droits dérivés constituent une part déterminante des ressources des conjoints survivants, notamment pour les femmes, qui représentent 92 % des bénéficiaires, soit 3,45 millions de personnes, contre seulement 304 000 hommes.

Le droit français de la réversion présente un caractère hybride : dans le régime général et les régimes alignés et assimilés, la pension de droit dérivé correspond à un droit contributif réservé aux plus modestes, puisque l'ouverture des droits des assurés sociaux est subordonnée au respect d'une condition de ressources ; à l'inverse, les régimes de retraite des trois fonctions publiques, ainsi que les régimes spéciaux et les deux grands régimes complémentaires obligatoires (Agirc et Arrco) partagent une approche contributive et patrimoniale, fondée sur l'idée que la réversion est un droit acquis.

En outre, chacun des régimes sociaux fonctionne selon des mécanismes spécifiques et complexes, ce qui entraîne un traitement inégalitaire, et parfois inéquitable, des pensionnés.

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, a considéré que, rétrospectivement, la réforme des pensions de réversion, intervenue en 2003/2004, peut être jugée comme une maladresse, voire un fiasco, car elle a été largement menée sous le signe de l'improvisation. Cette réforme avait été inspirée par le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, dont les préconisations ont été traduites, trois ans plus tard, par l'article 31 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Celui-ci a modifié l'accès à la réversion dans le régime général et les régimes alignés : la détermination du plafond de ressources devait être rationalisée ultérieurement par voie réglementaire, tandis qu'était supprimée progressivement toute condition d'âge, de durée du mariage et de non-remariage du conjoint survivant. Or, ces nouvelles dispositions ne correspondaient à l'époque à aucune demande des partenaires sociaux ou des représentants des veufs et veuves et n'avaient pas fait l'objet d'une analyse approfondie de leur portée économique pour les publics intéressés.*

La réforme n'avait pas suscité, sur le coup, de réactions notables. Il n'en a pas été de même, un an plus tard, lorsque sont parus les deux décrets d'application du 24 août 2004 tendant, d'une part, à élargir les ressources prises en compte dans le calcul du plafond, d'autre part, à introduire un contrôle annuel du niveau des revenus des conjoints survivants. Ces modifications importantes ont alors suscité un vif émoi dans l'opinion publique. En conséquence, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin avait décidé la suspension de ces décrets, tout en sollicitant, de façon inédite, l'avis du Conseil d'orientation des retraites (Cor) pour sortir de la crise. De nouvelles dispositions réglementaires ont été prises ensuite, en décembre 2004, et elles ont adapté la nouvelle législation des pensions de réversion sur trois points importants : la suppression de la condition d'âge a été étalée sur cinq ans et ne sera donc effective qu'au 1^{er} janvier 2011 ; les réversions complémentaires ont été exclues des ressources prises en compte pour le calcul du plafond du régime général ; le contrôle annuel des ressources ne s'appliquera qu'en deçà de l'âge de soixante ans, le montant de la pension étant cristallisé lorsque le pensionné atteint cet âge ou part à la retraite.

***M. Claude Domeizel, rapporteur**, a noté que contrairement à ce que pouvaient laisser croire les analyses initiales de la Cour des comptes et du Gouvernement, ces mesures présenteront un coût net réel, évalué par la Cnav à 500 millions d'euros par an à l'horizon 2020 pour le régime général. Mais l'impact positif de ces dépenses supplémentaires n'est guère perceptible par les assurés sociaux, car elles ont été « saupoudrées » sur de nombreux bénéficiaires.*

Par ailleurs, il a considéré que la réforme de 2003/2004 n'est pas parvenue à corriger le caractère globalement incohérent et inégalitaire de la réversion en France : si un quart des veuves perçoit une pension de réversion

mensuelle d'un montant inférieur à 277 euros et si les trois quarts d'entre elles bénéficient de moins de 708 euros, une femme sur dix dispose de plus de 1 000 euros mensuels d'avantage principal de droit dérivé. Entre les 10 % de conjoints survivants les plus pauvres et les 10 % les plus aisés, l'écart s'inscrirait même dans une proportion de 1 à 20 !

Puis M. Dominique Leclerc, rapporteur, a indiqué qu'il partage avec M. Claude Domeizel l'idée que la réversion demeurera encore longtemps indispensable, ne serait-ce que pour assurer la subsistance des veuves dépourvues de droits directs. Deux raisons majeures expliquent que, contrairement aux pays d'Europe du Nord, il ne saurait être question en France, même à long terme, de supprimer la réversion. En premier lieu, la différence de salaire entre les hommes et les femmes demeure importante, de 10 % à 20 % selon les secteurs. En second lieu, si le taux d'activité des femmes a progressé régulièrement depuis l'après-guerre, on constate que le nombre d'heures de travail effectuées au cours de la vie active stagne à partir des générations 1955-1960, en raison notamment de l'activité à temps partiel. En conséquence, les femmes nées au début des années 70 auront certainement, en moyenne sur leur cycle de vie, le même taux d'emploi que la génération précédente, soit 57 % ou 58 %.

Ceci étant, le droit social doit aussi savoir évoluer et s'adapter à de nouveaux comportements : l'augmentation du nombre des divorces, la baisse du taux de nuptialité, l'augmentation de l'activité féminine ainsi que le développement de formes différentes de vie en couple, comme le Pacs.

Les pistes de réforme proposées par la Mecss ont pour objectifs :

- de cibler l'effort de la collectivité nationale sur les trois populations qui en ont le plus besoin en termes de maintien du niveau de vie du conjoint survivant : les veuves qui n'ont pas ou peu travaillé et se trouvent donc dépourvues de droits propres ; certains salariés du secteur privé qui ont peu de droits propres mais dont la pension de réversion est cependant écrêtée par le plafond de ressources ; les jeunes veuves ou veufs ayant plusieurs enfants à charge ;

- de reconsidérer l'équilibre des mesures prises en 2003/2004, en revenant sur certaines extensions et simplifications, qui ont exagérément ouvert le champ de la réversion, sans qu'il n'en résulte une amélioration perceptible des pensions, et avec le risque de voir se développer des comportements opportunistes, qui dénaturent la réversion ;

- de traiter en priorité le régime général et les régimes alignés dont le traitement est moins favorable globalement ;

- d'écarter à court terme, par souci de réalisme, l'idée d'un alignement des règles des régimes sociaux en matière de réversion, tout en souhaitant à plus long terme leur harmonisation progressive.

Sur le plan financier, M. Dominique Leclerc, rapporteur, s'est prononcé en faveur d'une réforme de la réversion à coût nul, d'abord en raison des problèmes de financement actuels et futurs de l'Etat-Providence, mais plus encore pour anticiper le développement prévisible de nouveaux besoins sociaux liés au vieillissement de la population, comme la prise en charge de la maladie d'Alzheimer ou la politique du handicap.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a alors invité la commission à souscrire aux quatre grandes orientations proposées par les rapporteurs de la Mecss.

La première a pour but de faciliter la vie quotidienne des assurés :

- en simplifiant la gestion administrative de la condition de ressources par le régime général, en liaison avec les services fiscaux ;

- en permettant la révision de la pension de réversion même après soixante ans, afin de traiter le cas des assurés sociaux pénalisés par le droit existant lorsqu'ils subissent une baisse brutale de revenu, dans une proportion d'au moins 10 %.

La deuxième se propose de dégager des marges de manœuvre pour être en mesure d'améliorer dans un second temps l'efficacité des mécanismes de pension de réversion :

- en maintenant une condition d'âge minimale à cinquante ans pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés ;

- en rétablissant une condition de durée de mariage pour l'ouverture des droits à la réversion dans le régime général et les régimes alignés sur la base des dispositions correspondantes du code des pensions civiles et militaires applicables aux trois fonctions publiques ;

- en calculant à l'avenir, pour les anciens conjoints divorcés non remariés, le montant de la réversion au prorata de la durée du mariage rapportée à la durée totale d'assurance du conjoint décédé ;

- en posant la question, dans les trois fonctions publiques et les régimes spéciaux, de l'introduction d'un plafond pour la réversion des traitements les plus élevés, en contrepartie d'un relèvement du plancher existant en faveur des basses pensions ;

- en envisageant de faire varier, à l'intérieur d'une fourchette, le taux de la réversion en fonction des revenus du conjoint survivant.

Si elles devaient être appliquées, ces nouvelles mesures ne remettraient bien sûr pas en cause la situation des conjoints survivants d'aujourd'hui. M. Claude Domeizel, rapporteur, a précisé que cette démarche d'économie ne vise pas à se conformer à une quelconque orthodoxie financière, mais à créer les moyens nécessaires pour mettre ensuite en œuvre des règles d'ouverture des droits plus efficaces et plus justes et telle est la

troisième orientation retenue par les rapporteurs. Les améliorations qu'ils préconisent consistent, par ordre de priorité :

- à mettre en œuvre les objectifs de la loi « Veil » relative à la famille du 26 juillet 1994, en portant de 54 % à 60 % le taux de la réversion du régime général et des régimes alignés, ce qui permettrait d'améliorer la situation des assurés sociaux ayant des revenus faibles ou intermédiaires ;

- à créer, en faveur des jeunes veufs ou veuves ayant au moins deux enfants à charge, une mesure spécifique, dont le bénéfice serait cumulable avec les prestations familiales ;

- à revenir sur la suppression programmée de l'assurance veuvage pour les veuves du régime général et des régimes alignés ayant au plus un enfant à charge, afin de donner à ces personnes un revenu transitoire jusqu'à ce qu'elles reprennent une activité professionnelle ;

- à étendre aux personnes « pacsées » depuis au moins cinq années le bénéfice des pensions de réversion, tout en posant la question de l'extension de la réversion aux personnes vivant en union libre et ayant des enfants communs à charge ;

- à favoriser l'activité professionnelle des veuves en rendant possible le cumul intégral d'un emploi et d'une pension de réversion.

Enfin, la quatrième orientation proposée vise à imaginer d'autres moyens que les pensions de réversion pour améliorer les revenus des veuves et des veufs :

- en étudiant le principe d'une mise en œuvre, à titre optionnel, du modèle allemand de partage des droits à la retraite dans le couple ;

- en posant la question des incitations, par des moyens spécifiques, à la prévoyance, afin de faire face aux accidents de la vie.

*Puis **M. Dominique Leclerc, rapporteur**, a indiqué qu'il souhaite lui aussi voir rouvrir prochainement le dossier de la réversion, même s'il lui paraît préférable, sur la forme, que ce sujet fasse l'objet d'une réforme spécifique au cours de la prochaine législature plutôt que d'être examiné, parmi tant d'autres questions, à l'occasion de la clause de rendez-vous de 2008 sur les retraites.*

***M. Nicolas About, président**, a salué la grande qualité du travail présenté, qui contribuera sans aucun doute à valoriser le rôle joué par la Mecss du Sénat. Il a toutefois déclaré ne pouvoir s'associer au terme de « fiasco » employé dans son intervention par M. Claude Domeizel pour qualifier l'épisode fâcheux des décrets d'août 2004.*

*Soulignant à son tour la densité du rapport, **M. Alain Vasselle, président de la Mecss**, s'est félicité de ce qu'il puisse contribuer à nourrir les réflexions du Sénat sur un sujet très complexe, suscitant un vif intérêt dans l'opinion publique. Après avoir noté que les rapporteurs se sont prononcés conjointement en faveur d'une réforme à coût nul pour les finances sociales, il*

a souhaité que la commission des affaires sociales dispose, à l'instar de la commission des finances, de moyens d'action renforcés pour établir des simulations chiffrées de ses propositions.

Puis il est revenu sur l'idée d'étendre le bénéfice de la réversion à de nouveaux publics. Si le Pacs constitue une réalité juridique dont la réversion doit effectivement tenir compte, la proposition tendant à ouvrir l'accès aux droits dérivés aux personnes vivant en union libre avec des enfants à charge lui inspire des réserves sérieuses, d'autant plus qu'elle ne manquerait pas d'avoir des répercussions sur le code civil.

Enfin, il a partagé les objections du président About pour considérer qu'il est excessif de parler d'un échec de la réforme de 2004. Il serait plus exact, à son sens, de faire état des effets pervers de ces mesures, qu'il convient simplement de corriger.

***M. Dominique Leclerc, rapporteur,** a précisé que ce rapport demande expressément aux pouvoirs publics de réaliser des simulations très approfondies avant d'engager toute nouvelle réforme de la réversion. Les moyens d'expertise dont dispose le Parlement sont malheureusement limités, ce qui conduit à s'adresser au Cor et à la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et statistiques (Dress). Revenant sur l'épisode des décrets du 24 août 2004, il a fait valoir qu'au-delà des qualificatifs employés par les différents intervenants dans le débat public, il convient de reconnaître qu'à tout le moins une maladresse a été commise : cette réforme n'avait sans doute pas été suffisamment préparée sur le plan technique et administratif, ce qui ne remet nullement en cause la bonne volonté du gouvernement de l'époque en cette matière.*

*Rappelant que ce rapport de la Mecss traduit la recherche de compromis entre les deux rapporteurs, chacun ayant veillé à écarter les considérations partisans, tout en conservant ses convictions, **M. Claude Domeizel, rapporteur,** a indiqué qu'il prend la responsabilité personnelle de l'utilisation du terme de « fiasco ». Sa première préoccupation est d'asseoir la crédibilité des travaux de la mission, ce qui ne doit pas conduire, à sons sens, à présenter une version aseptisée des problèmes liés au processus de préparation de cette réforme.*

En ce qui concerne la question de l'ouverture de la réversion aux nouvelles formes de vie en couple, il a considéré que la Mecss est restée dans son rôle d'expertise juridique. Son propos consiste à ouvrir de nouvelles pistes à la réflexion, et non de se prononcer sur l'adoption d'un texte législatif. Néanmoins, on ne peut ignorer l'existence de plus de 45 % des naissances hors mariage aujourd'hui, ni cacher le fait que la revendication d'une extension de la réversion aux personnes « pacsées » donnera vraisemblablement lieu à des recours contentieux. Les rapporteurs se bornent à demander l'ouverture d'un débat public sur ces questions afin qu'une réflexion puisse être engagée. Il a observé enfin que le sujet du Pacs ne

constitue pas la première orientation du rapport, puisqu'il n'arrive qu'à l'avant-dernier rang par ordre d'importance des mesures proposées.

Mme Marie-Thérèse Hermange s'est déclarée très favorable au fait que le Sénat consacre une étude approfondie à la question de la réversion et que la Mecss joue un rôle pionnier en la matière. En ce qui concerne l'ouverture des droits aux autres formes de vie en couple, elle a indiqué partager les réserves de fond formulées par Alain Vasselle et souhaiter que les orientations proposées par les rapporteurs ne conduisent pas à remettre en cause la famille et le mariage. N'est-il pas d'ailleurs contradictoire de proposer de réintroduire, comme le suggère le rapport, une condition de durée de mariage pour l'octroi de la réversion dans le régime général et d'envisager simultanément d'accorder à l'avenir la réversion aux personnes « pacsées » ?

M. Nicolas About, président, a fait observer sur ce point que la réintroduction d'une condition de durée de mariage serait opérée sur la base en vigueur dans le régime de la fonction publique, soit deux ans avant la liquidation de la retraite ou quatre ans si le mariage lui est postérieur. Or, l'octroi de la réversion aux partenaires de Pacs n'est envisagé que si celui-ci a été conclu depuis plus de cinq ans.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a confirmé cette analyse juridique, qui montre le souci de ne pas mettre sur le même plan le mariage et le Pacs. Par ailleurs, en proposant de tirer les conséquences du développement du Pacs et en posant la question des couples vivant en union libre avec des enfants à charge, le rapport a choisi de faire preuve de réalisme, sans porter de jugement de valeur. Il a ensuite précisé qu'il juge prioritaire de mieux prendre en charge les orphelins ainsi que les veuves ayant des enfants à charge, notamment les plus jeunes d'entre elles dont le mari n'a pas eu le temps d'accumuler des droits propres importants avant son décès.

Mme Marie-Thérèse Hermange a considéré que la question de la réversion concerne autant la politique de la famille que celle des retraites. Il serait utile que la Mecss établisse une synthèse comparative, y compris au regard de la législation fiscale, de la situation des couples mariés et non-mariés avec des enfants à charge.

M. Claude Domeizel, rapporteur, a fait valoir que les comportements familiaux et matrimoniaux des Français ont radicalement changé au cours des dernières décennies. Dans ces conditions, il est légitime d'examiner les conséquences juridiques que peuvent avoir ces mutations sociologiques profondes sur le droit de la réversion. Cette question ne constitue d'ailleurs qu'un aspect parmi d'autres du rapport qui traite très largement de la problématique du veuvage et de la situation des conjoints survivants. Ce document n'appelle pas la commission à prendre position sur des dispositions de nature législative : il s'agit d'une réflexion parlementaire sur une question fort complexe.

Après avoir rendu hommage à la qualité et à l'ampleur du travail réalisé par les deux rapporteurs, **M. André Lardeux** a indiqué que la lecture du rapport lui inspire une interrogation, une réserve et une crainte. Il redoute ainsi que l'opinion et les décideurs publics ne retiennent en définitive que les propositions de dépenses supplémentaires envisagées, en négligeant l'argument selon lequel la réforme doit impérativement présenter un coût nul et être financée par des mesures préalables d'économies. Il a ensuite demandé comment appliquer la mesure proposée consistant à calculer la pension de réversion des anciens conjoints divorcés au prorata de la durée de mariage rapportée à la durée d'assurance du conjoint disparu. En effet, il peut arriver qu'après un premier mariage de longue durée, la personne décédée ait conclu une seconde union beaucoup plus brève, mais au cours de laquelle le second conjoint survivant a été amené à prendre en charge la dépendance ou la maladie de son mari. Dans ce cas, la répartition de la réversion au prorata de la durée de mariage rapportée à la durée d'assurance du donnant droit pourrait se révéler injuste.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a précisé que la proposition nouvelle de la Mecss ne vise que l'hypothèse de l'ancien conjoint divorcé, sans remariage postérieur de la personne décédée. Dans ce cas de figure, l'ancien conjoint perçoit aujourd'hui la totalité de la pension de réversion, quelle qu'ait été la durée du mariage ou l'ancienneté du prononcé du divorce. Ce cas de figure ne paraît plus justifié à son sens et la pension de réversion devrait refléter plus fidèlement la réalité de la participation de l'ancien conjoint à la constitution des droits. Tel est l'objectif de la proposition qu'il a présentée.

M. André Lardeux a ensuite indiqué que ses convictions personnelles ne lui permettent pas de souscrire à l'idée d'une ouverture de la réversion aux personnes « pacées ». Les réflexions de la Mecss posent d'ailleurs plus généralement une question de société majeure : il s'agit de savoir si l'on veut préserver l'institution familiale dans le sens que lui reconnaît le code civil ou si l'on s'oriente, à l'inverse, vers une certaine assimilation de toutes les formes de vie en couple.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe a jugé indispensable de prendre en compte les évolutions récentes de la société française. Les réserves exprimées par ses collègues sur la base de critères moraux apparaissent naturellement tout à fait estimables, mais il est impossible de faire abstraction du fait que 60 000 nouveaux Pacs sont conclus chaque année en France.

Après s'être déclarée très favorable au fait de porter de 54 % à 60 % le taux de la réversion dans le régime général, ce qui constituerait une avancée sociale bienvenue pour les conjoints survivants, **Mme Gisèle Printz** a considéré qu'il ne faut plus distinguer entre elles les trois formes de vie en couple : le mariage, l'union libre et le Pacs.

Réaffirmant qu'il partage largement les réserves formulées par André Lardeux et Marie-Thérèse Hermange sur le Pacs et l'union libre, **M. Alain**

Vasselle a jugé que cette proposition du rapport soulève un véritable choix de société et qu'à ses yeux il convient de privilégier la notion de solidarité familiale. Les femmes vivant seules ou en union libre avec des enfants à charge pourraient en revanche faire l'objet d'une attention particulière dans le cadre des bonifications familiales de l'assurance vieillesse.

M. Dominique Leclerc, rapporteur, a fait valoir que, par ce rapport, l'attention de l'opinion et des pouvoirs publics sera attirée sur les situations individuelles les plus inéquitables, qui appellent à l'évidence un minimum d'harmonisation entre les régimes. Tel est notamment le cas pour les 970 000 veuves dépourvues de droits propres. Par ailleurs, le choix d'une réforme à coût nul prend en compte les perspectives difficiles de financement de l'Etat-Providence au cours des prochaines décennies.

Après avoir constaté à son tour les mutations sociologiques récentes affectant la société française, Mme Marie-Thérèse Hermange a estimé que les femmes qui n'ont jamais travaillé pour pouvoir élever leurs enfants ne doivent pas être oubliées par le système de protection sociale. Elle a enfin souhaité que les réserves qu'elle a formulées au cours de la présente réunion figurent bien dans le rapport qui sera publié.

En conclusion, M. Nicolas About, président, a considéré que ce travail de réflexion de la Mecss ouvre finalement un débat beaucoup plus large encore sur les raisons conduisant les Français à se marier et sur les finalités du mariage civil. Conformément à l'usage, le compte rendu de cette réunion sera publié, d'une part, au Bulletin des commissions, d'autre part, en annexe du rapport présenté par Claude Domeizel et Dominique Leclerc.

Puis la commission a autorisé la publication du présent rapport de la Mecss.

ANNEXE N° 1

**LES DROITS À PENSION DE RÉVERSION :
ÉLÉMENTS DE COMPARAISON
ENTRE LES DIFFÉRENTS RÉGIMES**

**Les droits à pension de réversion :
Eléments de comparaison entre les différents régimes (I)**

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (<u>Arcco</u> : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - <u>Agirc</u> : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
1. Conditions d'âge	<p>Plus de conditions d'âge à compter du 1^{er}/01/2011 (55 ans avant la réforme de 2003).</p> <p>Période intermédiaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 52 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er}/07/2005 ; - 51 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er}/07/2007 ; - 50 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er}/07/2009 ; - Fin : 1^{er}/01/2011. 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>ARRCO</u> : 55 ans (décès antérieurs au 1^{er}/07/1996 : 50 ans pour les veuves/ âges et taux fixés par les anciens règlements des institutions pour les veufs) ; - aucune condition si le bénéficiaire est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 18 ans (ou de moins de 25 ans sous condition) au moment du décès ; - l'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge ; - le versement est interrompu si l'invalidité cesse ; il reprend à cinquante-cinq ans. - <u>AGIRC</u> : 60 ans (décès antérieurs au 1^{er}/03/1994 : 50 ans pour les veuves et 65 ans pour les veufs) ; - aucune condition si le bénéficiaire est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 21 ans au moment du décès ; - l'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge ; - possibilité de verser une pension de réversion à taux plein à partir de 55 ans si le conjoint survivant bénéficie par ailleurs d'une pension de réversion du régime de base. 	<p>Pas de conditions d'âge.</p> <p>Cependant, <u>avant le 1^{er}/01/2004</u> : le <u>veuf</u> ne touchait la pension de réversion qu'à compter de son soixantième anniversaire, sauf infirmité ou maladie incurable le rendant définitivement incapable de travailler (entrée en jouissance immédiate en ce cas). En outre, la jouissance de sa pension de réversion était suspendue tant que subsistait un orphelin de moins de 21 ans (les orphelins percevant directement la pension de réversion en cas de décès de la mère).</p>

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (Arcco : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - Agirc : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
2. Conditions de durée du mariage ou liés au statut marital	<p>- Aucune condition, ni de durée de mariage, ni tenant au remariage ou à la vie en couple du conjoint survivant.</p> <p><i>Avant la réforme de 2003 :</i></p> <p>* <i>Mariage depuis 2 ans au moins, sauf si 1 enfant en était issu.</i></p> <p>* <i>Réversion supprimée en cas de remariage avant la liquidation de la pension.</i></p> <p>- Si coexistence conjoint/ex-conjoint : partage <u>temporaire</u> de la réversion au prorata de la durée des mariages. En cas de décès d'un ayant droit, nouvelle répartition au prorata de la durée des mariages des conjoints survivants.</p>	<p>- Aucune condition de durée.</p> <p>- Suppression définitive en cas de remariage du conjoint ou de l'ex-conjoint survivant (mais maintien si Pacs ou concubinage).</p> <p>- Si coexistence conjoint/ex-conjoint non remarié : partage <u>définitif</u> au prorata de la durée des mariages.</p>	<p>- Mariage contracté depuis au moins 2 ans à la cessation d'activité du fonctionnaire décédé ou durée d'au moins 4 ans (antérieure ou postérieure à la cessation d'activité), sauf si au moins 1 enfant issu du mariage (en ce cas, aucune durée de mariage n'est requise).</p> <p>- Le conjoint divorcé qui s'est remarié avant le décès du donnant droit et qui, à la cessation de cette union, ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion peut faire valoir ce droit s'il n'est pas ouvert au profit d'un autre ayant cause.</p> <p>- Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé qui contracte un nouveau mariage ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension. Celui-ci passe, le cas échéant, aux enfants de moins de 21 ans.</p> <p>Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé dont la nouvelle union est dissoute ou qui cesse de vivre en état de concubinage notoire peut, s'il le désire, recouvrer son droit à pension.</p> <p>- Si coexistence conjoint/ex-conjoint : partage <u>définitif</u> au prorata de la durée des mariages, sauf cas de transmission des droits à orphelin de moins de 21 ans.</p>

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (<u>Arcco</u> : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - <u>Agirc</u> : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
3. Conditions de ressources et/ou de cumul	<p>- Plafond de ressources : 2.080 fois le montant du smic horaire (17.201,80 euros/an au 1^{er}/01/2007) ou 3.328 fois le montant du smic horaire (27.522,56 euros/an) lorsque le bénéficiaire vit en couple.</p> <p>- Contrôle annuel jusqu'à la liquidation par le conjoint survivant de ses droits propres ou, à défaut, jusqu'au soixantième anniversaire du conjoint survivant (plus de contrôle ensuite).</p>	Pas de conditions de ressources.	Pas de conditions de ressources.
4. Montant de la réversion	<p>- 54 % de la pension de droit direct.</p> <p>- Minimum de 258,58 euros par mois (au 1^{er}/01/2007) pour 60 trimestres de cotisation, proratisé si durée moindre de cotisation.</p>	<p>60 % des points acquis (sauf AGIRC si réversion versée entre 55 et 60 ans : 52 % à 55 ans, 53,6 % à 56 ans, 55,2 % à 57 ans, 56,8 % à 58 ans, 58,4 % à 59 ans).</p> <p>Toutefois, si l'ayant droit est un ex-conjoint divorcé, le montant de l'allocation est affecté du rapport entre la durée du mariage dissous et la durée d'assurance du participant décédé.</p>	<p>- 50 % (y compris, le cas échéant de la rente d'invalidité dont le fonctionnaire bénéficiait ou aurait pu bénéficier).</p> <p>- Si le total des ressources du conjoint survivant et de sa pension de réversion est inférieur au « minimum vieillesse », il lui est servi un complément de pension afin de lui permettre d'atteindre ce minimum égal à 7.455,24 euros par an (total de l'allocation aux vieux travailleurs salariés et de l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse au 1^{er}/01/2007).</p> <p>- Lorsqu'un agent décède à la suite d'un attentat ou d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions ou d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie</p>

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (<u>Arcco</u> : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - <u>Agirc</u> : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
			d'une ou plusieurs personnes, la pension de réversion partagée entre les différents ayants cause ne peut être inférieure à un certain montant (selon le cas : indice majoré 227 ou 100 % du traitement de base).
5. Plafonnement de la pension de réversion	Lorsque l'addition des ressources du bénéficiaire et de la pension de réversion excède le plafond d'éligibilité, la pension est réduite à due concurrence et devient une prestation différentielle.		<p>- Le total des pensions de réversion et d'orphelin ne peut excéder le montant de la pension du fonctionnaire décédé. En cas de dépassement, il est procédé à une réduction temporaire des pensions d'orphelin.</p> <p>- Impossibilité de cumuler plusieurs pensions de réversion obtenues au titre de conjoints différents ayant relevé des régimes de retraite des collectivités publiques.</p> <p>- <u>Antérieurement au 1^{er} janvier 2004</u>, la pension du <u>veuf</u> ne pouvait pas être supérieure à 37,5 % du traitement brut afférent à l'indice brut 550. Le veuf ne pouvait pas en outre bénéficier du complément de pension (cf : 4.).</p>
6. Majoration pour enfant - régime spécifique pour les orphelins	- Majoration de 10 % de la pension de réversion si le demandeur a eu ou élevé au moins 3 enfants.	<p><u>ARRCO</u> : Majorations pour enfants applicables à l'ouvreur droit réversibles à 100 % (coefficient de partage appliqué s'il y a lieu).</p> <p><u>AGIRC</u> : Majorations pour enfants applicables à l'ouvreur droit réversibles au taux de la pension de réversion (coefficient de partage appliqué s'il y a lieu).</p>	- A la pension de réversion s'ajoute éventuellement la moitié de la majoration pour enfant accordée aux parents ayant élevé au moins 3 enfants, à condition que le bénéficiaire de la pension de réversion ait effectivement élevé les enfants pendant 9 ans avant leur 16 ^{ème} anniversaire.

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (<u>Arcco</u> : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - <u>Agirc</u> : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
	<p>- Majoration forfaitaire (87,76 euros/mois au 1^{er}/01/2007) si le conjoint survivant a un ou plusieurs enfants à charge, à condition qu'il soit âgé de moins de 65 ans et qu'il n'ait pas liquidé de droits propres dans un régime de base.</p> <p>Il n'existe pas de pension d'orphelin.</p>	<p><u>ARRCO</u> : Réversion au taux de 50 % pour les orphelins de père <u>et</u> de mère jusqu'à 25 ans (maintenue au-delà pour les orphelins invalides).</p> <p><u>AGIRC</u> : Réversion au taux de 30 % pour les orphelins de père <u>et</u> de mère jusqu'à 21 ans (maintenue au-delà pour les orphelins invalides).</p>	<p>- <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : chaque orphelin âgé de moins de 21 ans perçoit une pension égale à 10 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès, et augmenté, le cas échéant, de 10 % de la rente d'invalidité.</p> <p>Cette pension de 10 % ne peut pour chacun des orphelins être inférieure au montant des avantages familiaux dont aurait bénéficié le fonctionnaire décédé s'il avait été retraité. Cependant, les avantages familiaux sont versés en priorité : la PTO n'est pas cumulable avec les allocations familiales, le complément familial, l'allocation pour jeune enfant et l'allocation logement. Le cas échéant, la PTO est versée pour un montant différentiel.</p> <p>- <u>Pension de réversion d'orphelin</u> : En cas de décès du conjoint survivant ou si le conjoint survivant n'a pas droit à la réversion, les droits de réversion passent aux enfants âgés de moins de 21 ans, lesquels continuent de percevoir en outre la pension de 10 %.</p> <p>Sont assimilés aux enfants âgés de moins de 21 ans les enfants qui, au jour du décès de leur auteur se trouvaient à leur charge effective de ce dernier par suite d'une infirmité permanente les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie. Il en est de même des enfants atteints, après le décès de leur auteur, mais avant l'âge de 21 ans, d'une telle infirmité.</p>

Conditions	Cnav – régimes alignés et professions libérales (Articles L. 353-1 et suivants du code de la sécurité sociale)	Régimes complémentaires (<u>Arcco</u> : articles 27 à 29 de l'accord interprofessionnel de retraite complémentaire du 8 décembre 1961 - <u>Agirc</u> : articles 12 à 13 sexies de la convention collective nationale de retraite des cadres du 14 mars 1947)	Fonctionnaires et assimilés (Articles L. 38 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
			La pension accordée à ces enfants n'est pas cumulable avec toute autre pension ou rente d'un régime général, attribuée au titre de la vieillesse ou de l'invalidité, à concurrence du montant de ces avantages. Elle est suspendue si l'enfant cesse d'être dans l'impossibilité de gagner sa vie.
7. Nombre de bénéficiaires et montant moyen de la pension de réversion versée	<p>Chiffres 2005 :</p> <p><u>Cnav</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2,5 millions de bénéficiaires - pension moyenne de 254 euros/mois (majorations comprises) <p><u>MSA - Salariés agricoles</u> :</p> <p>Montant moyen des droits dérivés seuls (hors avantages complémentaires) des titulaires d'un droit dérivé uniquement : 119 euros. [675.000 bénéficiaires en 2004]</p> <p><u>MSA - Exploitants agricoles</u> :</p> <p>Pension moyenne de 453 euros/mois (hors avantages complémentaires). [480.000 bénéficiaires en 2004]</p> <p><u>Cnav - Professions libérales</u> :</p> <p>Pension moyenne de 206 euros/mois.</p> <p>Chiffres 2004 :</p> <p><u>Organic</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 247.000 bénéficiaires - Pension moyenne de 173 euros/mois <p><u>Cancava</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 284.000 bénéficiaires - Pension moyenne de 151 euros/mois 	<p>Chiffres 2005 :</p> <p><u>ARRCO</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 millions de bénéficiaires : 1,9 millions de bénéficiaires de droits dérivés exclusivement et 1,1 millions de bénéficiaires d'une pension de droit direct et d'une pension de droit dérivé. - pension moyenne de 130 euros/mois (accessoires compris) - 11.800 orphelins. <p><u>AGIRC</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - environ 500.000 bénéficiaires (dont 20.000 bénéficient par ailleurs d'une allocation de retraite directe) - pension moyenne de 443,25 euros/mois. - 1.400 orphelins. 	<p><u>Fonction publique de l'Etat (Chiffres 2004)</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 457.000 bénéficiaires - Pension moyenne de 686 euros/mois. <p><u>CNRACL (Chiffres 2006)</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 150.000 bénéficiaires dont 20.000 orphelins. - Montant moyen mensuel (principal + accessoires) : * veuves : 573,50 euros ; * veufs : 509,60 euros ; * orphelins majeurs infirmes : 382,40 euros ; * orphelins de moins de 21 ans : 251,20 euros. <p><u>FSPOEIE (Chiffres 2006)</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 39.000 bénéficiaires ; - Montant moyen mensuel (principal + accessoires) : * veuves : 705,80 euros ; * veufs : 535,30 euros ; * orphelins majeurs infirmes : 440,80 euros ; * orphelins de moins de 21 ans : 211 euros.

**Les droits à pension de réversion :
Eléments de comparaison entre les différents régimes (II)**

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
1. Conditions d'âge	<p>- <u>Veuves</u> : pas de condition d'âge, sauf pour les bénéficiaires qui ne répondent qu'à la condition d'une durée minimale de mariage de 6 ans à la date du décès (voir 2. ci-après) : 55 ans.</p> <p>- <u>Veufs</u> : 60 ans, sauf si enfant de moins de 21 ans (en ce cas, le bénéficiaire de la pension de réversion est l'enfant). Toutefois, aucune condition d'âge ou tenant à la présence d'enfants ayants droit n'est appliquée si l'intéressé est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le rendant définitivement inapte au travail.</p>	<p>- <u>Veuves</u> : pas de condition d'âge, sauf pour les bénéficiaires qui ne répondent qu'à la condition d'une durée minimale de mariage de 6 ans à la date du décès (voir 2. ci-après) : 55 ans.</p> <p>- <u>Veufs</u> : 60 ans, sauf si enfant de moins de 21 ans (en ce cas, le bénéficiaire de la pension de réversion est l'enfant). Toutefois, aucune condition d'âge ou tenant à la présence d'enfants ayants droit n'est appliquée si l'intéressé est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le rendant définitivement inapte au travail.</p>	<p>- 40 ans pour une <u>veuve</u> de marin ayant <u>au moins 15 ans de services maritimes</u>, sauf si au moins 1 enfant est né de l'union (aucune condition d'âge exigée en ce cas) ;</p> <p>- 55 ans ou au moment de l'obtention d'une autre pension de veuve servie par l'Etat ou un régime légal ou réglementaire de sécurité sociale pour une <u>veuve</u> de marin ayant <u>moins de 15 ans de services maritimes</u> ;</p> <p>- 60 ans pour un <u>veuf</u>, sauf si présence d'un orphelin (en ce cas, le bénéficiaire de la pension de réversion est l'enfant). Toutefois, aucune condition d'âge ou tenant à la présence d'enfants ayants droit n'est appliquée si l'intéressé présente une inaptitude au travail médicalement constatée.</p>	<p>- Pas de condition d'âge.</p> <p>- <u>Veufs</u> admis depuis le 1^{er} juillet 1998 (condition d'âge de 60 ans, supprimée au 1^{er} janvier 2005)</p>

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
2. Conditions de durée du mariage ou liées au statut marital	<p>- Mariage contracté depuis au moins 2 ans à la cessation d'activité du conjoint décédé, sauf si enfant (aucune condition de durée), ou depuis au moins 6 ans au moment du décès, sauf si enfant (durée minimale de mariage ramenée à 3 ans).</p> <p>Pas de condition de durée si la cessation de fonctions est la conséquence d'un accident de service, à condition que le mariage soit antérieur à l'accident.</p> <p>Le veuf ou la veuve vivant en état de concubinage notoire au moment du décès de l'agent ou du retraité ne peut entrer en jouissance de sa pension.</p> <p>- L'ex-conjoint peut bénéficier de la pension de réversion s'il n'a pas contracté de nouveau mariage avant le décès de l'agent ou s'il ne vit pas en état de concubinage notoire au moment de ce décès.</p>	<p>- Mariage contracté depuis au moins 2 ans à la cessation d'activité du conjoint décédé, sauf si enfant (aucune condition de durée), ou depuis au moins 6 ans au moment du décès, sauf si enfant (durée minimale de mariage ramenée à 3 ans).</p> <p>Pas de condition de durée si la cessation de fonctions est liée à une incapacité ou à une décision de réforme, à condition que le mariage soit antérieur à l'accident.</p> <p>- Le conjoint survivant divorcé remarié ou vivant en état de concubinage notoire avant le décès de l'ex-conjoint décédé perd ses droits à pension.</p> <p>- <u>Pour les veuves</u> : le taux de la pension est bloqué en cas de remariage ou de vie en</p>	<p><u>Veuve de marin ayant au moins 15 ans de service maritime/ veuf :</u> Au moins deux ans de mariage à la cessation d'activité du marin ou de la concession de la pension de celui-ci, sauf si au moins 1 enfant est né de l'union, <u>ou</u> Au moins quatre ans de mariage (sauf si au moins 1 enfant est né de l'union) : en ce cas, entrée en jouissance reportée jusqu'à 55 ans pour la veuve.</p> <p><u>Veuve de marin ayant moins de 15 ans de service maritime :</u> Le droit à pension à 55 ans est soumis à la condition que le mariage ait été contracté au moins 2 ans avant le décès du mari, sauf si au moins 1 enfant est issu de l'union.</p> <p>- La femme séparée de corps et la femme divorcée ont droit à la pension de veuve. La femme divorcée qui s'est remariée avant le décès du marin et qui, à la cessation de cette union, ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion peut faire valoir ce droit s'il n'est pas ouvert au profit d'un autre ayant-cause.</p> <p>- La veuve ou la femme divorcée qui contracte un nouveau mariage ou vit en état de concubinage</p>	<p>- Durée minimale d'union : 2 ans, sauf si un enfant est issu de l'union (en ce cas, pas de condition de durée de mariage) ou si l'assuré décédé était en activité à la date de la maladie ou de l'accident à la suite duquel il est décédé ou devenu invalide, ou s'il bénéficiait ou était susceptible de bénéficier d'une pension militaire d'invalidité.</p> <p>- L'ex-conjoint divorcé ne peut prétendre à une pension de réversion que s'il ne s'est pas remarié avant le décès de l'ouvrant droit. Toutefois, il peut recouvrer le droit dont l'a privé son remariage à condition qu'il ne soit pas susceptible de prétendre à un droit du fait de son dernier conjoint et qu'aucun droit ne soit ouvert au profit d'un autre ayant droit.</p> <p>- En cas de remariage du conjoint survivant : le paiement de la retraite minière de réversion est</p>

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
	<p>- En cas de pluralité de mariages, la pension de réversion est partagée au prorata des durées de mariage entre les divers ayants droit. Au décès de l'un des bénéficiaires, sa part accroît la part des survivants.</p>	<p>concubinage notoire. Quand cet état cesse, elles peuvent recouvrer leurs droits à 60 ans, ou 55 ans en cas d'incapacité de travail d'au moins 80%.</p> <p>- <u>Pour les veufs</u> : le droit à pension de réversion est suspendu en cas de remariage ou de concubinage. Il est recouvré si cet état cesse.</p> <p>- En cas de pluralité de mariages, la pension de réversion est partagée au prorata des durées de mariage entre les divers ayants droit. Au décès de l'un des bénéficiaires, sa part accroît la part des survivants.</p>	<p>notoire perd son droit à pension. Ses droits passent aux enfants qui réunissent les conditions d'âge exigées pour l'octroi d'une pension. La veuve ou la femme divorcée remariée, redevenue veuve ou divorcée ou séparée de corps, ainsi que la veuve ou la femme divorcée qui cesse de vivre en état de concubinage peut, sur sa demande, recouvrer son droit à pension.</p> <p>- Lorsqu'au décès du marin il existe plusieurs femmes, veuve ou divorcées, ayant droit à pension, la pension de réversion est répartie entre elles au prorata de la durée respective de chaque mariage. Au décès de l'un des bénéficiaires, sa part accroît la part de la ou des survivantes.</p>	<p>suspendu. Le bénéficiaire peut cependant prétendre au versement d'un capital égal à trois années de pension. En cas de nouveau veuvage, de divorce ou de séparation de corps, il est procédé au rétablissement des droits, passé l'expiration d'un délai de trois ans suivant le remariage.</p> <p>- La retraite de réversion est partagée, le cas échéant, entre le conjoint survivant et le ou les ex-conjoints au prorata de la durée respective de chaque mariage. En cas de décès d'un ayant droit, une nouvelle répartition est opérée au prorata de la durée des mariages des conjoints survivants.</p>
3. Conditions de ressources et/ou de cumul	<p>- Pas de conditions de ressources.</p> <p>- Cumul impossible avec une pension de réversion d'un autre chef, quel que soit le régime dont procède cet avantage. Cumul cependant possible pour l'orphelin de père <u>et</u> de mère si l'autre pension de réversion relève d'un régime du secteur public.</p>	<p>- Pas de conditions de ressources.</p> <p>- Cumul impossible de plusieurs pensions de réversion lorsqu'elles proviennent de conjoints différents et sont concédées par des organismes soumis à la réglementation sur les cumuls emploi/retraite.</p>	Pas de conditions de ressources.	<p>Pas de conditions de ressources, mais le cumul entre une pension personnelle et une pension minière de réversion, servies toutes les deux par la Retraite des Mines, n'est autorisé que dans la limite du montant de la pension de vieillesse calculée sur 120 trimestres (ou sur la durée effective des services du conjoint décédé lorsque celle-ci excède 120 trimestres). En cas de dépassement, la pension minière de réversion est réduite à due concurrence.</p>

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
4. Montant de la réversion	<p>- 50 %.</p> <p>- Remboursement des retenues si l'agent décède sans avoir acquis de droit à pension et versement d'une allocation aux ayants droit non habiles à recevoir une pension de réversion.</p>	50 %	<p>- 54 %.</p> <p>- A défaut de droit à pension, une allocation annuelle proportionnelle peut être attribuée à la veuve sous certaines conditions. Cette allocation est attribuée notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> * aux veuves sans enfant, âgées de moins de 40 ans, pour la période comprise entre le décès du mari et la date à laquelle l'intéressée, atteignant l'âge de 40 ans, pourra obtenir la pension ; * aux veuves ne réunissant pas les conditions d'antériorité ou de durée de mariage exigées pour avoir droit à pension. 	<p>54 % + la bonification pour services au fond.</p> <p>Lorsqu'un ayant droit peut prétendre à une pension de réversion du chef de plusieurs assurés du régime minier, il perçoit une pension calculée sur la durée des services accomplie par le conjoint qui avait la plus grande durée d'assurance ou bien sur la somme des durées de services accomplies par les conjoints décédés pendant les périodes où il a été uni à chacun d'eux.</p>

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
5. Plafonnement de la pension de réversion	Pour les veufs : 37,5 % de l'indice brut 550 (2.358,23 euros/trimest). [Dispositif dont la suppression a été demandée aux autorités de tutelle].	- Pour les veufs : indice 466 de la fonction publique. - Le total des pensions de réversion et d'orphelin ne peut excéder le montant de la pension de l'agent décédé. En cas de dépassement, il est procédé à une réduction temporaire des pensions d'orphelin.	Le total des pensions de réversion et d'orphelin ne peut excéder le montant de la pension du marin décédé. En cas de dépassement, il est procédé à une réduction des pensions d'orphelin	
6. Majoration pour enfant - régime spécifique pour les orphelins	- Majoration de 10 % de la pension de réversion si le bénéficiaire a élevé 3 enfants pendant 9 ans avant leur 16 ^{ème} anniversaire (+ 5 % par enfant supplémentaire à partir du 4 ^{ème}).	- A la pension de réversion s'ajoute éventuellement – uniquement pour les veuves – la moitié de la majoration pour enfant accordée à partir de 3 enfants (10 % pour les 3 premiers enfants et 5 % par enfant au-delà du 3 ^{ème}). - <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : chaque orphelin de père âgé de moins de 21 ans perçoit une pension égale à 10 % de la pension du donnant droit. Les pensions attribuées aux enfants ne peuvent, au total, être	- Les bonifications pour enfants applicables à l'ouvrant droit (à partir du 2 ^{ème} enfant) sont réversibles au taux de la pension de réversion. - <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : les orphelins de père bénéficient d'une pension égale à 10 % de la pension du marin. La PTO est une prestation différentielle qui se combine avec	- Le bénéficiaire de la pension de réversion perçoit : * la majoration de 10 % pour avoir eu et élevés au moins trois enfants pendant 9 ans avant l'âge de 16 ans ; * l'allocation pour enfant à charge spécifique au régime minier (accordée pour l'enfant à charge de moins de 16 ans et, sous condition d'études, de moins de 18 ou de 20 ans) ; cet avantage n'est pas cumulable avec une pension d'orphelin du régime minier et est servie déduction faite de certaines prestations familiales. - Une pension d'orphelin est versée jusqu'à 16 ans sans justification et jusqu'à 20 ans sous conditions (Aucune pension n'est accordée au-delà du vingtième anniversaire.).

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
	<p>- <u>Pension de réversion d'orphelin</u> : en cas de décès du retraité, les orphelins ont droit à une part de la pension de réversion servie au conjoint survivant jusqu'à leur 21^{ème} anniversaire, quelle qu'ait été la durée du mariage (le père est exclu de la réversion s'il existe un orphelin).</p> <p>Les orphelins de père et de mère recueillent la pension de réversion complète et perdent chacun leur droit à pension à leur 21^{ème} anniversaire.</p>	<p>inférieures au montant des prestations familiales dont aurait bénéficié le père s'il avait été retraité. Cependant, le cumul, pour les mêmes enfants, des prestations familiales (excepté l'allocation de soutien familial) et des pensions temporaires d'orphelin est interdit. En conséquence, lorsqu'un ou plusieurs enfants ouvrent droit à la fois à des pensions temporaires d'orphelin et à des prestations familiales, les premières ne peuvent être versées que si elles sont supérieures aux secondes et pour la valeur de l'excédent.</p> <p>- <u>Pension de réversion d'orphelin</u> : en cas de décès de la mère ou si la mère n'a pas droit à la réversion, les droits de réversion passent aux enfants âgés de moins de 21 ans, lesquels perçoivent ou continuent de percevoir en outre la pension de 10 %, sauf si le père est reconnu atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable le rendant définitivement incapable de travailler.</p>	<p>les prestations familiales (si le montant de la PTO est supérieur aux prestations familiales, l'Enim verse la différence/ si le montant est inférieur, seules les prestations familiales sont versées).</p> <p>- <u>Pension de réversion d'orphelin</u> : dans les cas d'orphelins de père et de mère, d'orphelins de mère et dans les cas où la mère ne peut prétendre à pension, chaque orphelin a droit à une fraction de la pension de réversion et la PTO de 10 % est maintenue à partir du deuxième enfant.</p> <p>Les pensions d'orphelin sont versées jusqu'à l'âge de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16 ans (droit commun) - 18 ans en cas d'apprentissage, sous réserve d'un plafond de rémunération égal à 55 % du smic horaire multiplié par 169 - 21 ans en cas de poursuite des études. 	<p>Elle est servie en intégralité (1.381,81 Fr./mois au 1^{er}/07/1992) lorsque l'assuré décédé était titulaire d'une pension de vieillesse pour au moins 60 trimestres ou d'une pension d'invalidité générale ou s'il est décédé en activité. Dans les autres cas, elle est réduite par soixantième.</p> <p>Elle est double pour l'orphelin de père et de mère.</p> <p>Elle n'est pas cumulable avec une rente de survivant servie au titre de la législation sur les accidents du travail ou les maladies professionnelles.</p>

Conditions	SNCF (Chapitre III – articles 16 à 20 - du Régime de 1911)	RATP (Titre V – articles 34 à 43 – du Règlement de 1949)	ENIM (Articles L. 18 à L. 25 du code des pensions de retraite des marins français du commerce, de pêche ou de plaisance)	Mines (Articles 166 à 174 du décret n°46-2769 du 27 novembre 1946 portant organisation de la sécurité sociale dans les mines)
	La limite d'âge de 21 ans ne s'applique pas aux orphelins atteints d'une maladie incurable ou d'une infirmité les rendant inaptes à tout travail rémunéré.	La limite d'âge de 21 ans n'est pas opposée aux enfants atteints au jour du décès de leur auteur d'une infirmité permanente les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie.	Les limites d'âge de s'appliquent pas à l'enfant atteint avant l'âge de 16 ans d'infirmités le mettant dans l'impossibilité absolue et définitive de subvenir à ses besoins.	
7. Nombre de bénéficiaires et montant moyen de la pension de réversion versée	Chiffres 2005 : - 116.400 pensions de réversion ; - Pension moyenne de 670,67 euros/mois.	Chiffres 2005 : Pension moyenne de 765 euros/mois. Chiffres 2004 : 11.500 bénéficiaires	Chiffres 2005 : Pension moyenne de 466,17 euros/mois. Chiffres 2004 : 45.000 bénéficiaires	Chiffres 2005 : - 155.000 pensions de réversion (40 % de l'effectif des retraités). - Pension moyenne de 320 euros (environ)/ mois. - 2.700 orphelins de moins de 20 ans. - Pension moyenne annuelle des orphelins : 1.700 euros/an (montant forfaitaire doublé si orphelins de père et de mère)

**Les droits à pension de réversion :
Eléments de comparaison entre les différents régimes (III)**

Conditions	<p align="center">CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)</p>	<p align="center">IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)</p>	<p align="center">Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)</p>	<p align="center">Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)</p>
1. Conditions d'âge	<p>- Pas de condition d'âge pour la <u>réversion de base</u>.</p> <p>- 50 ans pour la <u>réversion complémentaire</u>, sauf s'il existe, à la date du décès, 1 enfant au moins issu du mariage et remplissant la condition d'âge prévue pour l'attribution de l'allocation d'orphelin.</p>	<p>- Aucune condition d'âge pour les <u>veuves</u> ;</p> <p>- 60 ans ou dès qu'ils sont atteints d'une infirmité incurable les rendant incapables de travailler pour les <u>veufs</u>, sauf si enfants de moins de 21 ans ou ascendants (en ce cas, le bénéficiaire de la pension de réversion est l'enfant ou l'ascendant, nonobstant la réalisation de la condition d'âge ou d'infirmité).</p>	<p>Aucune condition d'âge</p> <p>(60 ans pour les <u>veufs</u> avant le décret du 27 février 2007).</p>	<p>- Pas de conditions d'âge (avant 2006 : condition d'âge de 60 ans pour les veuves ne répondant qu'à la condition de 4 ans de mariage)</p> <p>- Régime étendu aux <u>veufs</u> (à compter du 1^{er} avril 2005) par le décret n° 2006-511 du 4 mai 2006 reprenant la décision du conseil d'administration de la CRPCEN.</p>

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
<p>2. Conditions de durée du mariage ou liées au statut marital</p>	<p>- <u>Pour la réversion de base</u> : durée de mariage de 5 ans, sauf si 1 enfant au moins est né de l'union (en ce cas, pas de durée minimale de mariage requise).</p> <p><u>Pour la réversion complémentaire</u> : durée de mariage de 5 ans, sauf si 1 enfant au moins est né de l'union remplissant la condition d'âge prévue pour l'attribution de l'allocation d'orphelin.</p> <p>- En cas de remariage du conjoint ou de l'ex-conjoint divorcé, celui-ci perd définitivement ses droits.</p>	<p>- Si le mariage a eu lieu après la mise en inactivité, il doit avoir duré au moins 2 ans.</p> <p>Aucune condition de mariage n'est exigée si un enfant est issu de l'union, si le mariage a eu lieu avant la mise en inactivité ou encore si le mariage se situe entre la mise en inactivité et l'âge normal de départ en retraite.</p> <p>- En cas de remariage de l'ex-conjoint divorcé avant le décès de l'agent, l'ex-conjoint perd ses droits. Ils peuvent cependant être recouverts en cas de nouveau veuvage, de divorce ou de séparation de corps à condition que le bénéficiaire de la réversion ne perçoive aucun droit à pension au titre de la nouvelle union et s'il n'existe aucun autre ayant droit au titre du droit à pension du fonctionnaire décédé.</p> <p>- En cas de remariage après le décès de l'agent ouvrant droit, les droits sont suspendus et reportés sur les enfants de moins de 21 ans.</p>	<p>- Durée de mariage de 3 ans, sauf si 1 enfant au moins est né de l'union (en ce cas, pas de durée minimale de mariage requise). Le temps de mariage correspondant à une période de services effectifs est majoré de moitié.</p> <p>- Le conjoint divorcé qui s'est remarié avant le décès de l'agent et qui, à la cessation de cette union, ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion peut faire valoir ce droit s'il n'est pas ouvert au profit d'un autre ayant cause.</p> <p>- Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé qui contracte un nouveau mariage après le décès du donnant droit, est lié par 1 pacs ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension. Celui-ci passe aux enfants de moins de 21 ans.</p>	<p>- Mariage contracté depuis au moins 2 ans à la cessation d'activité du fonctionnaire décédé ou durée d'au moins 4 ans (antérieure ou postérieure à la cessation d'activité), sauf si au moins 1 enfant issu du mariage (en ce cas, aucune durée de mariage n'est requise).</p> <p>- Le conjoint divorcé qui s'est remarié avant le décès du donnant droit et qui, à la cessation de cette union, ne bénéficie d'aucun droit à pension de réversion peut faire valoir ce droit s'il n'est pas ouvert au profit d'un autre ayant cause.</p> <p>- Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé qui contracte un nouveau mariage ou vit en état de concubinage notoire perd son droit à pension. Celui-ci passe aux enfants de moins de 21 ans.</p>

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
	<p>- Si le titulaire a eu plusieurs unions, la pension de réversion est partagée entre le conjoint et les ex-conjoints non remariés au prorata de la durée de chaque mariage. Le décès de l'un des bénéficiaires accroît la part du ou des autres. Cependant, en cas de remariage, le conjoint perd ses droits sans que les droits des autres bénéficiaires éventuels soient augmentés. A défaut de conjoint survivant ou d'ex-conjoint ou encore, en cas de mariage du bénéficiaire de la pensions de réversion, celle-ci profite aux enfants jusqu'à l'âge de 21 ans.</p>	<p>Ces droits peuvent être recouverts, sur demande, en cas de nouveau veuvage, de divorce ou de séparation de corps.</p> <p>- Si le titulaire a eu plusieurs unions, la pension de réversion est partagée entre le conjoint et les ex-conjoints non remariés au prorata de la durée de chaque mariage.</p>	<p>Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé dont la nouvelle union est dissoute, qui n'est plus lié par 1 pacs ou qui cesse de vivre en état de concubinage notoire peut demander à recouvrer son droit à pension. La pension éventuellement accordée aux enfants est alors supprimée.</p> <p>- Si le titulaire a eu plusieurs unions, la pension de réversion est <u>définitivement</u> partagée entre le conjoint et les ex-conjoints au prorata de la durée de chaque mariage. Au décès d'un bénéficiaire, sa part passe le cas échéant aux orphelins de moins de 21 ans.</p>	<p>Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé dont la nouvelle union est dissoute ou qui cesse de vivre en état de concubinage notoire peut, s'il le désire, recouvrer son droit à pension.</p> <p>- Si coexistence conjoint/ex-conjoint : partage <u>définitif</u> au prorata de la durée des mariages, sauf cas de transmission des droits à orphelin de moins de 21 ans.</p>
3. Conditions de ressources et/ou de cumul	Pas de conditions de ressources	Pas de conditions de ressources jusqu'à concurrence de 50 % de la pension de l'ouvrant droit. Conditions de ressources pour les 4 % complémentaires (4.300,40 euros par trimestre au 1 ^{er} /07/2006).	Pas de conditions de ressources	Pas de conditions de ressources

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
4. Montant de la réversion	<p>- 50 % du montant de la retraite de base et 60 % du montant de la retraite complémentaire.</p> <p>- Par ailleurs, le conjoint survivant peut percevoir un capital décès si l'avocat décède en activité. Montants :</p> <p>* 34.302 euros en cas de maladie * 68.603 euros en cas d'accident.</p> <p>A défaut de conjoint survivant, le capital est réparti entre les enfants du défunt (voir 6. ci-après) ou, à défaut, ses ascendants et ses collatéraux.</p>	<p>- 50 % de la pension de l'agent décédé ou des droits acquis s'il s'agit d'un décès en activité (minimum de 15 ans d'activité dans les IEG pour prétendre à une pension) ;</p> <p>+ sous condition de ressource, une prestation complémentaire de réversion, égale à 4 % de la pension de l'ouvrant droit</p> <p>- En cas de décès en activité d'un agent n'ayant pas droit à une pension proportionnelle, il est attribué au conjoint survivant ou, à défaut de conjoint survivant, par parts égales à ses enfants un capital égal à 50 % du salaire annuel de l'ouvrant droit.</p> <p>- Pour les <u>veuves de moins de 65 ans</u> : une indemnité bénévole de veuve peut être versée afin de porter leurs ressources au montant retenu pour l'attribution de l'allocation supplémentaire (7.635,53 euros/an au 1^{er}/01/2007).</p>	<p>- 50 %.</p> <p>- La pension de réversion, compte tenu des ressources extérieures, ne peut être inférieure à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (art. L. 815-1 du code de la sécurité sociale).</p>	50 %

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
			- Lorsqu'un agent décède à la suite d'un attentat ou d'une lutte dans l'exercice de ses fonctions ou d'un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d'une ou plusieurs personnes, la pension de réversion ne peut être inférieure à un montant correspondant à la rémunération soumise à retenue afférente à l'indice 182.	
5. Plafonnement de la pension de réversion	Aucun	Aucun	- Aucun (Plafond pour les veufs avant le décret de 2007). - Le total des pensions de réversion et d'orphelin ne peut excéder le montant de la pension du conjoint décédé. En cas de dépassement, il est procédé à une réduction temporaire des pensions d'orphelin.	Le total des pensions de réversion et d'orphelin ne peut excéder le montant de la pension du conjoint décédé. En cas de dépassement, il est procédé à une réduction temporaire des pensions d'orphelin.

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
6. Majoration pour enfant - régime spécifique pour les orphelins	<p>- <u>Allocation d'orphelin</u> : chaque orphelin de moins de 21 ans perçoit jusqu'à son 21^{ème} anniversaire une allocation annuelle si l'avocat <u>décède en activité</u>. Le service de cette allocation peut être prolongée jusqu'à 25 ans si l'orphelin poursuit des études ou est atteint d'une incapacité médicalement constatée au moins égale à 50 %. L'allocation peut être prolongée au-delà du vingt-cinquième anniversaire pour l'orphelin handicapé sous condition de ressources.</p> <p>Le décès d'un avocat <u>retraité</u> n'ouvre pas droit à l'allocation d'orphelin.</p> <p>L'allocation est égale au quart de la pension de retraite.</p>	<p>- <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : elle est attribuée aux enfants d'un agent décédé soit en activité, soit en inactivité. Cette pension est servie jusqu'à l'âge de 21 ans, quelle que soit la situation de l'enfant et sans condition de ressources.</p> <p>Elle est égale à 10 % du salaire ou de la pension de l'agent décédé selon que le décès se situe en activité ou en inactivité.</p>	<p>- A la pension de réversion s'ajoute éventuellement la moitié de la majoration pour enfant accordée à partir de 3 enfants (Le taux de la majoration est de 8,5 % pour les 3 premiers enfants et de 4,25 % par enfant au-delà du 3^{ème}).</p> <p>- <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : chaque orphelin âgé de moins de 21 ans perçoit une pension égale à 10 % de la pension obtenue par le donnant droit ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès, et augmenté, le cas échéant, de 10 % de la rente d'invalidité.</p>	<p>- <u>Pension temporaire d'orphelin</u> : chaque orphelin âgé de moins de 21 ans perçoit une pension égale à 10 % de la pension obtenue par le fonctionnaire ou qu'il aurait pu obtenir au jour de son décès, et augmenté, le cas échéant, de 10 % de la rente d'invalidité. Cette pension de 10 % ne peut pour chacun des orphelins être inférieure au montant des avantages familiaux dont aurait bénéficié le fonctionnaire décédé s'il avait été retraité.</p>

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
	<p>- Pension de réversion <u>d'orphelin</u> : à défaut de conjoint survivant ou d'ex-conjoint ou encore, en cas de mariage du bénéficiaire de la pensions de réversion, celle-ci profite aux enfants jusqu'à l'âge de 21 ans.</p> <p>- A défaut de conjoint survivant, les enfants perçoivent le <u>capital décès</u> revenant aux ayants droit d'un avocat décédé en activité (voir 4. ci-dessus), s'ils sont :</p> <ul style="list-style-type: none"> * âgés de moins de 21 ans, * âgés de 21 à 25 ans et poursuivent des études, * handicapés physiques ou mentaux, quel que soit leur âge. 	<p>- Pension de réversion <u>d'orphelin</u> : si l'agent décédé est la mère ou en l'absence de veuve ou d'ex-épouse ou si la veuve ou les ex-épouses ne peuvent prétendre à la pension de réversion, celle-ci est reportée sur le ou les enfants de moins de 21 ans. Il en est de même pour les orphelins de père et de mère Le ou les enfants bénéficient en ce cas en outre, à titre cumulatif, de la pension temporaire de 10 %.</p> <p>L'orphelin handicapé de plus de 21 ans peut toucher des prestations équivalentes à la pension temporaire d'orphelin et à la pension de réversion sous les mêmes conditions, sous réserve de règles de cumul avec les prestations légales.</p>	<p>- Pension de réversion <u>d'orphelin</u> : en cas de décès du conjoint survivant ou si le conjoint survivant n'a pas droit à la réversion, les droits de réversion passent aux enfants âgés de moins de 21 ans, lesquels continuent de percevoir en outre la pension de 10 %.</p> <p>La limite d'âge de 21 ans n'est pas opposée aux enfants atteints d'une infirmité les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie.</p> <p>Les orphelins infirmes ne peuvent cumuler leur pension d'orphelin avec un avantage personnel acquis au titre de la vieillesse ou de l'invalidité, à concurrence du montant de ces avantages.</p>	<p>- Pension de réversion <u>d'orphelin</u> : en cas de décès du conjoint survivant ou si le conjoint survivant n'a pas droit à la réversion, les droits de réversion passent aux enfants âgés de moins de 21 ans, lesquels continuent de percevoir en outre la pension de 10 %.</p> <p>La limite d'âge de 21 ans n'est pas opposée aux enfants atteints d'une infirmité les mettant dans l'impossibilité de gagner leur vie.</p> <p>Les orphelins infirmes ne peuvent cumuler leur pension d'orphelin avec un avantage personnel acquis au titre de la vieillesse ou de l'invalidité, à concurrence du montant de ces avantages.</p>

Conditions	CNBF (Articles R. 723-46 à R. 723-53 du code de la sécurité sociale)	IEG (Annexe 3 du statut national du personnel des industries électriques et gazières approuvé par le décret n° 46-1541 du 22 juin 1946)	Banque de France (Titre VI – articles 47 à 58 – du règlement annexé au décret n° 2007-262 du 27 février 2007 relatif au régime de retraite des agents titulaires de la Banque de France)	Clercs de Notaires (Article 113 du décret n° 90-1215 du 20 décembre 1990, étendant à la CRPCEN les dispositions des articles L. 39, L. 40, L. 43 à L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite)
7. Nombre de bénéficiaires et montant moyen de la pension de réversion versée	ND	Chiffres 2005 : Pension moyenne de 951,17 euros/mois Chiffres 2004 : 40.000 bénéficiaires	Chiffres 2005 : Pension moyenne de 1.159,34 euros/mois	ND

ANNEXE N° 2

LES PENSIONS DE RÉVERSION DANS LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LES RÉGIMES ALIGNÉS : TABLEAU COMPARATIF DE LA RÉFORME DE 2003 ET DES DÉCRETS D'APPLICATION DE 2004

NB - Dans le tableau suivant, la colonne « réforme 2003 » résume la situation créée par les décrets du 24 août 2004 et la colonne « réforme révisée » celle créée par les décrets du 23 décembre de la même année.

	Avant la réforme	Réforme de 2003	Réforme révisée
1. Age minimum requis	55 ans	<ul style="list-style-type: none"> - 52 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2005 ; - 49 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2007 ; - 46 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2008 ; - Aucune condition d'âge pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2009. 	<ul style="list-style-type: none"> - 52 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2005 ; - 51 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2007 ; - 50 ans pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} juillet 2009 ; - Aucune condition d'âge pour les pensions prenant effet à partir du 1^{er} janvier 2011.
2. Conditions liées au mariage	Mariage depuis deux ans au moins, sauf si un enfant en est issu. Pas de remariage <u>après</u> la liquidation de la pension.	Mariage (à l'exclusion du Pacs et du concubinage). Aucune autre condition liée au mariage	Idem
3. Conditions de ressources	2.080 Smic horaires.	<ul style="list-style-type: none"> - 2.080 Smic horaires pour une personne seule = 17.201,80 euros en 2007 ; - 3.328 Smic horaires si la personne vit en couple (1,6 fois le plafond fixé pour une personne seule) = 27.522,56 euros en 2007. 	Idem
4. Ressources prises en compte	<p>Ressources <u>personnelles</u> du survivant (revenus d'activité, retraites complémentaires, revenus du patrimoine personnel du survivant), <u>sauf</u> ses pensions de base (prises en compte pour les règles de cumul – Cf. 7. ci-après) = ressources que le survivant apportait du fait de <u>son</u> travail et de ses biens propres.</p> <p>Etaient donc <u>exclus</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus tirés des biens hérités du conjoint décédé et des biens de la communauté ; - les avantages de réversion quelle que soit leur nature (la réversion de base servie par le régime général étant cependant prise en compte pour les règles de cumul avec les pensions de droit direct – Cf. 7. ci-après). 	<p>Ensemble des ressources du survivant, <u>incluant</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les revenus déjà pris en compte avant la réforme ; - les pensions de base, de droit direct et de réversion ; - les revenus de biens hérités du conjoint décédé et des biens de la communauté ; - les pensions de réversion complémentaires. <p>En outre, en cas de remariage ou de vie maritale, il convient de retenir les ressources du nouveau ménage, c'est-à-dire du couple marié, des partenaires pacsés ou des concubins (sous plafond spécifique – Cf. 3. ci-dessus).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des ressources du survivant ou du nouveau ménage, comprenant les avantages personnels de vieillesse et d'invalidité ainsi que les avantages de réversion des régimes de base et complémentaires, <u>sauf</u> : <ul style="list-style-type: none"> - les avantages de réversion servis par les régimes légalement obligatoires complémentaires aux régimes de base (soit les régimes Agirc et Arrco) ; - les revenus des biens mobiliers et immobiliers acquis du chef du conjoint décédé ou disparu en raison de son décès ou de sa disparition, c'est-à-dire l'ensemble des biens de la communauté légale ou conventionnelle ; - la majoration de pension de réversion attribuée aux assurés ayant élevé au moins 3 enfants. • Par ailleurs, un abattement de 30 % est réalisé sur les revenus du conjoint survivant à compter de l'âge de 55 ans.

	Avant la réforme	Réforme de 2003	Réforme révisée
5. Contrôle des ressources	Lors de la demande de pension de réversion et lors de la liquidation des droits propres du conjoint survivant.	Contrôle annuel pouvant conduire à des révisions périodiques du montant de la pension de réversion.	Contrôle annuel jusqu'à la liquidation par le conjoint survivant de ses droits propres ou, à défaut, jusqu'au soixantième anniversaire du conjoint survivant (plus de contrôle ensuite)
6. Taux de liquidation de la pension de réversion	54 % maximum + majoration de 10 % si le conjoint survivant a eu au moins trois enfants ; + majoration au titre des enfants restant à charge (<u>supprimée</u> en cas de retour à la vie de couple).	54 % maximum + majoration de 10 % si le conjoint survivant a eu au moins trois enfants ; + majoration au titre des enfants restant à charge (<u>maintenue</u> en cas de retour à la vie de couple).	Idem
7. Règles de plafonnement	Par <u>limitation du cumul entre pension de base de droit propre et droit dérivé servi par le régime général</u> . Deux limites (seule la plus favorable étant retenue) : - limite forfaitaire : 73 % de la pension maximum de la sécurité sociale (= 73 % x 50 % x plafond de la sécurité sociale = 10 845 euros au 1 ^{er} janvier 2004) ; - limite calculée : 52 % de la somme de la pension personnelle de base de l'assuré décédé et de la pension personnelle de base du conjoint survivant (soit, au maximum, environ 14.000 euros/an en 2004). En cas de dépassement de la limite de cumul, la pension de réversion servie était écartée en tout ou partie, à due concurrence du dépassement.	Lorsque la somme des ressources prises en compte (4) et de la pension de réversion dépasse le plafond d'éligibilité (3), celle-ci est écartée et prend la forme d'une prestation différentielle.	Idem
8. Définition d'un minimum de pension de réversion	OUI si 15 ans de cotisations, sinon montant proratisé (<u>fixé par décret</u>).	OUI si 15 ans de cotisations, sinon montant proratisé (<u>revalorisé</u> selon les mêmes modalités que les pensions vieillesse de base : 258,58 euros par mois en 2007).	Idem

1. Régimes concernés par la réforme : régime général ; régimes « alignés » : salariés agricoles, artisans et commerçants (article 31 L. 2003) ; exploitants agricoles (article 97) ; professions libérales (article 102).

2. Assurance veuvage : allocation différentielle ; montant maximal mensuel : 549,07 euros ; si ressources inférieures à 2.059,01 euros par trimestre ; personne seule : supprimée si remariage, suspendue si concubinage ou Pacs ; durée de versement : 2 ans - jusqu'à 5 ans quand le conjoint survivant est âgé de 50 ans au moins au moment du décès - ; maintenue jusqu'au 31 décembre 2010.

3. Réversion multiple : lorsqu'il y a dépassement des seuils de ressources, chacune des pensions de réversion est réduite à due concurrence en fonction du rapport entre le montant de cette pension et le montant total des pensions.

ANNEXE N° 3

**ÉTUDE DE LÉGISLATION COMPARÉE
SUR LES PENSIONS DE RÉVERSION
DANS LES PRINCIPAUX PAYS EUROPÉENS
(SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES DU SÉNAT)**



LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT

Série LÉGISLATION COMPARÉE

LES PENSIONS DE RÉVERSION

n° LC 167

Décembre 2006

LES PENSIONS DE RÉVERSION

Sommaire

	Pages
NOTE DE SYNTHÈSE	5
DISPOSITIONS NATIONALES	
Allemagne	11
Danemark	17
Espagne	21
Italie	25
Pays-Bas	29
Royaume-Uni	33
Suède	37

LES PENSIONS DE RÉVERSION

En France, après le décès d'un assuré social, tous les régimes de retraite reversent une partie des avantages acquis par la personne décédée au conjoint survivant – ou aux ex-conjoints – sous forme d'une rente, la pension de réversion, mais les règles d'attribution et le taux de celle-ci varient beaucoup selon les régimes.

Dans le **régime général de la sécurité sociale**, la pension de réversion est égale à 54 % de la pension de base que la personne décédée percevait ou aurait pu percevoir. La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites et les textes pris pour son application ont modifié les conditions d'attribution de cette prestation. Désormais, l'octroi de la pension de réversion n'est plus subordonné ni à une durée minimale de mariage ni au non-remariage du bénéficiaire, mais les conditions d'âge minimal et de ressources, bien qu'assouplies, demeurent. L'âge minimal requis, 52 ans depuis le 1^{er} juillet 2005, doit être progressivement abaissé jusqu'à la disparition de cette exigence au 1^{er} janvier 2011. Quant aux ressources personnelles annuelles du bénéficiaire de la pension de réversion, elles ne doivent pas dépasser 2 080 fois le smic horaire brut pour une personne seule au moment de la demande de prestation, c'est-à-dire 1 391,66 € par mois en 2006. Toutefois, certains revenus, en particulier ceux du patrimoine, ne sont pas pris en compte. En cas de dépassement du seuil, la pension de réversion est limitée et se transforme en allocation différentielle.

En général, ces conditions ne sont pas requises dans les **régimes spéciaux**, où le taux de la pension de réversion s'élève à 50 %. De même, le code des pensions civiles et militaires, qui régit la pension de réversion des **fonctionnaires**, fixe à 50 % le taux de réversion, ne prévoit ni condition d'âge ni

condition de ressources, mais subordonne l'octroi de la prestation à plusieurs autres exigences, parmi lesquelles une durée de mariage d'au moins quatre années et l'absence de remariage du bénéficiaire.

Les **régimes complémentaires obligatoires** versent au conjoint survivant une pension de réversion de 60 % sans condition de ressources ni de durée de mariage, mais ils subordonnent l'octroi de la prestation au fait que le bénéficiaire ne soit pas remarié et ait atteint un âge minimal : 60 ans pour régime des cadres et 55 ans pour celui des autres salariés.

La diversité des règles appliquées par les régimes de retraite français conduit à s'interroger sur les dispositions étrangères. On a donc étudié les mécanismes de réversion en vigueur chez plusieurs de nos voisins européens en choisissant des pays dont les systèmes de retraite restent marqués par des conceptions différentes de la protection sociale et où les taux d'activité professionnelle des femmes sont contrastés. **L'Allemagne, le Danemark, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont été retenus.**

Seules, les mesures concernant les salariés ont été analysées. Dans la plupart des pays européens, la pension de retraite des salariés se compose de deux éléments, la pension d'un régime public général et celle d'un régime complémentaire professionnel, le cas échéant complétés par une rente servie par une assurance privée. Avant d'examiner les règles de réversion, il a donc semblé pertinent de présenter les principales composantes de la pension de retraite des salariés dans les sept pays sous revue.

Pour chacun de ces pays, on a ensuite étudié les règles de réversion appliquées par le régime général ainsi que celles mises en œuvre par les régimes complémentaires. En effet, même si l'appartenance à ces derniers n'est pas obligatoire – ce qui est le cas dans la majorité des pays étudiés –, la plupart des salariés sont, aux termes d'un accord collectif ou de leur contrat de travail, couverts par un dispositif de retraite complémentaire.

Les prestations de veuvage n'ont pas été incluses dans le champ de l'étude. De même, les dispositions particulières, applicables par exemple aux couples homosexuels, aux décès consécutifs à un accident du travail ou à un acte de terrorisme, n'ont pas été prises en compte.

De façon générale, on a qualifié de « pacs » les divers dispositifs équivalents au pacte civil de solidarité français (contrats d'union civile, partenariats enregistrés, etc.) et qui permettent à deux personnes majeures d'organiser leur vie commune.

L'étude des systèmes étrangers fait apparaître :

- la diversité des règles appliquées par les différents régimes de retraite au sein d'un même pays ;**
- la tendance générale à limiter le nombre des bénéficiaires de la pension de réversion du régime général ;**
- l'absence de pension de réversion viagère dans la plupart des régimes complémentaires d'Europe du Nord.**

1) La diversité des règles appliquées par les différents régimes d'un même pays

De façon générale, les règles de réversion prévues par le régime général ne sont pas suivies par les autres régimes, en particulier par les régimes complémentaires, qui, de surcroît, n'appliquent pas tous les mêmes règles.

Ainsi, en Allemagne, les salariés relèvent, selon leur statut, de l'assurance vieillesse légale ou du régime de retraite des fonctionnaires. Or, les conditions d'octroi des pensions de réversion ne sont pas les mêmes : la principale différence réside dans l'absence de condition de ressources dans le régime des fonctionnaires. De plus, les différents régimes complémentaires professionnels allemands attribuent des pensions de réversion aux conjoints survivants, mais dans des conditions et selon des modalités variables.

Au Danemark, si la pension de retraite du régime de base n'est plus réversible, le régime complémentaire ATP, qui est obligatoire, verse aux conjoints survivants un capital au titre de la réversion. Selon le statut des salariés, le troisième élément de la pension est servi par un régime complémentaire sectoriel ou par le régime des fonctionnaires. La plupart des régimes complémentaires sectoriels attribuent un capital aux survivants, tandis que le régime des fonctionnaires leur octroie une pension de réversion viagère.

Le caractère hétérogène des règles appliquées par les systèmes complémentaires apparaît clairement en Suède, où quatre régimes complémentaires, celui des ouvriers du secteur privé, celui des employés du secteur privé, celui des salariés de l'État et celui des salariés des collectivités territoriales, regroupent la plupart des salariés. En effet, le régime complémentaire des ouvriers du secteur privé ne garantit aucune pension de réversion aux conjoints survivants, à la différence des trois autres régimes, qui le font toutefois dans des conditions et selon des modalités variables. Ainsi, le régime complémentaire des employés du secteur privé ne prévoit de pension de réversion que sur la partie du salaire excédant le plafond de la sécurité sociale.

À l'opposé, on ne peut citer que l'effort d'harmonisation entrepris en Italie, où la réforme du système des retraites de 1995 a aligné les dispositions relatives aux pensions de réversion des ayants droit des fonctionnaires sur les dispositions du régime des salariés de droit privé.

2) La tendance générale à limiter le nombre des bénéficiaires de la pension de réversion du régime général

Certains pays ont supprimé la pension de réversion servie par le régime général. D'autres ont introduit des conditions de ressources. Plusieurs limitent la durée de versement de la pension de réversion, qui se transforme alors en prestation d'adaptation.

a) La suppression des pensions de réversion

La pension de réversion du régime général a été supprimée en 1984 au Danemark et en 1996 aux Pays-Bas. Dans ces deux pays, la pension de base est attribuée sur le seul critère de la résidence et son montant dépend de la situation de famille. Après le décès de l'assuré, les conjoints survivants ne perçoivent aucune pension de réversion, mais ils ont droit à une augmentation de leur pension personnelle.

La Suède a également supprimé la pension de réversion viagère, mais de façon progressive, de sorte que les anciennes règles continuent de s'appliquer transitoirement, notamment aux femmes qui étaient mariées avant le 1^{er} janvier 1990, date d'entrée en vigueur de la réforme.

b) L'introduction de conditions de ressources

À l'exception de l'Espagne, tous les pays retenus ont instauré une condition de ressources.

L'Allemagne l'a fait en 1986 et l'Italie en 1995. De même, en Suède, les femmes qui bénéficient encore d'une pension de réversion du régime général peuvent cumuler celle-ci avec leur propre pension, mais dans des conditions d'autant plus limitées que les intéressées sont jeunes. Par ailleurs, au Royaume-Uni, où il n'existe pas de pension de réversion *stricto sensu*, mais où le conjoint survivant peut percevoir une pension personnelle assise sur les cotisations de son époux, le cumul des droits propres et des droits dérivés est plafonné.

Quant à l'Espagne, elle envisage d'introduire une condition de ressources.

c) Le remplacement de la pension de réversion par une prestation temporaire

La pension de réversion prend parfois la forme d'une prestation destinée à faire face aux difficultés consécutives au décès et considérées comme passagères.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2002, en Allemagne, la « petite » pension de veuvage, octroyée aux personnes qui ont moins de 45 ans et qui n'ont pas d'enfants à charge, n'est versée que pendant deux ans.

De même, en Suède, la réforme de 1990 a remplacé la pension de réversion viagère par une prestation d'adaptation, dont la durée de versement est limitée à un an.

3) L'absence de prestation viagère au bénéfice du conjoint survivant dans la plupart des régimes complémentaires d'Europe du Nord

Les régimes complémentaires allemands, espagnols et italiens octroient en général une pension viagère au conjoint survivant. Ils le font dans des conditions et selon des modalités variables. En revanche, la prestation de réversion ne revêt pas un caractère viager dans les régimes complémentaires danois et suédois. Par ailleurs, les régimes complémentaires néerlandais considèrent de moins en moins la réversion comme un droit.

Au Danemark, le régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés attribue aux conjoints survivants un capital. Il en va de même de la plupart des régimes complémentaires sectoriels, à l'exception de celui des fonctionnaires, qui verse une pension de réversion viagère au survivant.

En Suède, le régime complémentaire des salariés de l'État et celui des salariés des collectivités territoriales limitent respectivement à six et cinq ans la durée de versement de leur pension de réversion. Les deux régimes complémentaires du secteur privé apparaissent moins généreux, puisque celui des ouvriers ne garantit aucune pension de réversion aux conjoints survivants et celui des employés réserve cette prestation aux conjoints des titulaires des revenus les plus élevés.

Aux Pays-Bas, les régimes complémentaires, qui fonctionnent selon le principe de la capitalisation, adoptent de plus en plus fréquemment le principe selon lequel l'attribution automatique d'une pension de réversion est liée au versement de cotisations. En cas de décès prématuré, le survivant perçoit donc une pension de réversion. En revanche, en cas de décès postérieur à la liquidation de la pension, le survivant ne perçoit une pension de réversion que si l'assuré avait choisi de le protéger en réduisant le montant de sa propre pension.

Au-delà de cette évolution générale, liée au travail des femmes et qui apparaît assez nettement dans les pays d'Europe du Nord, il convient de souligner la possibilité qu'ont les couples allemands d'opter pour le partage des droits à pension. Les droits acquis pendant le mariage sont alors considérés comme appartenant aux deux conjoints et sont partagés lorsque le plus jeune prend sa retraite ou lorsque l'un des deux décède. Ce dispositif permet de transformer les droits dérivés en droits propres et de prendre en compte les inégalités de carrière au sein du couple.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

ALLEMAGNE

La retraite des salariés

La pension de retraite des salariés est financée par des cotisations sociales. Selon le statut des intéressés, elle est servie par **l'assurance vieillesse légale** ou par le régime de retraite des fonctionnaires.

Les salariés peuvent également bénéficier :

- d'une **pension de retraite complémentaire professionnelle** ;
- d'une **assurance privée facultative**, mais dont la souscription est **encouragée par des mesures fiscales**.

Bien qu'il n'existe pas de régime de retraite complémentaire obligatoire, les deux tiers des salariés de l'industrie bénéficient d'une retraite complémentaire d'entreprise.

L'assurance vieillesse légale et le régime de retraite des fonctionnaires accordent aux conjoints survivants une pension de réversion, de même que la plupart des dispositifs de retraite complémentaire.

1) L'assurance vieillesse légale

Les dispositions de l'assurance vieillesse légale relatives aux pensions de réversion ont été modifiées en 2001. La réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Toutefois, les anciennes règles restent applicables lorsque l'assuré est décédé avant le 1^{er} janvier 2002. Elles s'appliquent également aux personnes qui se sont mariées avant cette date lorsque l'un des deux conjoints est né avant le 2 janvier 1962. Pour cette raison, le texte ci-dessous présente les

dispositions actuellement en vigueur, mais il met en évidence les principales modifications que la réforme de 2001 a apportées.

a) Les conditions d'attribution

La perception d'une pension de réversion est subordonnée aux conditions générales suivantes :

- à la date du décès, le mariage (1) est juridiquement valable ;
- le défunt était retraité ou avait cotisé pendant au moins cinq années ;
- les revenus du conjoint survivant sont limités ;
- le mariage a duré au moins un an.

La condition relative à la validité du mariage exclut les ex-conjoints. En revanche, lorsque les époux envisagent de se séparer, le droit à pension de réversion subsiste aussi longtemps que le divorce n'est pas prononcé.

Une **condition de ressources a été introduite en 1986** : seuls, les survivants dont les ressources mensuelles ne dépassent pas une certaine limite perçoivent une pension de réversion complète. Le seuil actuel s'élève à 689,83 € dans les anciens *Länder* et à 606,41 € dans les nouveaux (2). Les ressources prises en comptes sont nettes, une déduction forfaitaire étant effectuée sur les revenus bruts pour tenir compte des impôts et des charges sociales. Lorsque les ressources dépassent le seuil, la pension est réduite de 40 % de la différence existant entre ce dernier et le revenu mensuel.

Lors du calcul des ressources mensuelles du survivant, tous les revenus sont pris en compte, à l'exception de ceux qui proviennent des dispositifs de prévoyance retraite bénéficiant d'aides de l'État. Avant la réforme de 2001, seuls, les salaires, les pensions et les autres revenus de remplacement étaient pris en compte, mais les revenus du patrimoine ne l'étaient pas. En outre, il est prévu de ne pas indexer les montants des seuils de ressources, de sorte que le montant des pensions de réversion devrait diminuer.

La **condition de durée du mariage**, inexistante auparavant, a été introduite par la réforme de 2001 pour empêcher les mariages de complaisance. Elle n'a toutefois pas à être remplie dans certains cas particuliers, comme le décès accidentel de l'assuré. Le survivant perd le bénéfice de la pension de réversion s'il se remarie (ou s'il conclut un pacs).

(1) *Les dispositions relatives aux pensions de réversion assimilent le pacs au mariage.*

(2) *Ce plafond est réévalué lorsque le survivant a des enfants à charge : de 146,33 € par enfant dans les anciens Länder et de 128,63 € par enfant dans les nouveaux.*

b) Les modalités d'attribution

Pendant les trois mois qui suivent le décès, le survivant, quelles que soient ses ressources, perçoit la pension de réversion au taux de 100 %. Ensuite, le montant de la pension de réversion dépend de la situation du titulaire, en particulier de son âge.

La pension de réversion dépend de la pension de retraite du défunt. En cas de décès antérieur au départ en retraite, elle est calculée par rapport à la pension d'invalidité qui aurait été versée à l'assuré s'il avait dû cesser de travailler à la date du décès.

La réforme a donné la possibilité aux conjoints de renoncer à la pension de réversion et de partager leurs droits à pension.

- La pension de réversion viagère

Elle est versée au survivant qui remplit l'une des conditions suivantes :

- il a au moins 45 ans ;
- il a la charge d'un enfant de moins de 18 ans ;
- il souffre d'une incapacité de travail.

La pension de réversion équivaut à **55 % de la pension de l'assuré**. Avant la réforme de 2001, le taux de la pension de réversion était de 60 %. Pour compenser cette baisse, une **bonification par enfant** a été introduite. Cette bonification équivaut à deux « points de valeur personnels » pour le premier enfant et à un point pour chacun des enfants suivants, un point correspondant au droit à pension acquis en un an d'activité par le détenteur d'un salaire moyen. Depuis le 1^{er} juillet 2006, un point vaut 29,204 € dans les anciens *Länder* et 24,603 € dans les nouveaux.

En cas de **remariage** (ou de conclusion d'un pacs) postérieur au décès, le survivant perd le bénéfice de la pension de réversion, mais il perçoit une **indemnité** égale à 24 fois le montant moyen de la pension perçue au cours des douze derniers mois.

- La « petite » pension de veuvage

Les survivants qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une pension de réversion viagère perçoivent la « petite » pension de veuvage pendant **deux ans**. Comme la pension de réversion viagère, elle est versée à taux plein pendant trois mois. Ensuite, elle s'élève à **25 % de la pension de l'assuré**. Lorsque le bénéficiaire atteint l'âge de 45 ans et qu'il ne s'est pas remarié, sa petite pension de veuvage est convertie en pension de réversion viagère.

Avant la réforme, la « petite » pension de veuvage était versée jusqu'à ce que le bénéficiaire atteigne l'âge de 45 ans.

En cas de **remariage** (ou de conclusion d'un pacs) postérieur au décès, le survivant perd le bénéfice de la pension. Il perçoit une indemnité compensatrice, qui est égale à 24 fois le montant moyen de la pension perçue au cours des douze derniers mois, déduction faite des sommes déjà attribuées.

- Le partage des droits à pension

La réforme de 2001 a introduit la possibilité d'un partage des droits à pension, sur le modèle de ce qui existe en cas de divorce (3).

Cette faculté est offerte aux couples mariés à partir du 1^{er} janvier 2002 ainsi qu'à ceux mariés auparavant, mais dont les deux membres avaient moins de 40 ans à cette date. Pour en bénéficier, il faut prévenir sa caisse d'assurance vieillesse. **Dans ce cas, toute pension de réversion est exclue en cas de décès.**

Lorsqu'un couple opte pour cette solution, les droits à pension acquis pendant la durée du mariage sont partagés au moment où le plus jeune des deux conjoints prend sa retraite ou atteint l'âge de 65 ans : chacun perçoit alors une pension correspondant à la totalité de ses droits acquis hors mariage et à la moitié des droits communs acquis pendant le mariage. Les droits à pension peuvent être partagés indépendamment de toute condition d'âge en cas de décès prématuré, mais à condition que le survivant totalise 25 années d'assurance. **Les droits issus du partage sont des droits propres.** À la différence de la pension de réversion, ils ne dépendent d'aucune condition de ressources et restent acquis si le titulaire se remarie.

Les couples en union libre peuvent opter pour le partage des droits à pension.

2) Le régime de retraite des fonctionnaires

Si le mariage a duré au moins un an, les survivants perçoivent une pension de réversion égale à **55 % de la pension de retraite de l'assuré** (ou de celle qu'il aurait perçue) et qui obéit peu ou prou aux **mêmes règles que celles qui ont été exposées plus haut.**

Les **principales différences** entre les deux régimes sont les suivantes :

– l'octroi de la pension de réversion à taux plein n'est pas subordonné au respect d'une condition de ressources ;

(3) Voir l'étude de législation comparée LC 72 d'avril 2000 sur les conséquences patrimoniales du divorce.

– lorsque les deux conjoints ont une différence d'âge de plus de vingt ans et qu'ils n'ont pas d'enfant, la pension de réversion est réduite, la diminution étant d'autant plus importante que la différence d'âge l'est (4) ;

– il existe une pension de réversion minimale, égale à 60 % de la pension de retraite minimale de fonctionnaires. La pension de réversion minimale s'élève actuellement à environ 700 € par mois.

3) Les régimes complémentaires professionnels

La plupart prévoient une pension de réversion au bénéfice du conjoint survivant, dans des **conditions et selon des modalités variables**. Ainsi, les règlements de certains régimes subordonnent le versement d'une pension de réversion à une durée de mariage minimale ou à une différence d'âge maximale entre les conjoints, d'autres au départ en retraite de l'assuré. La réversion constitue parfois une option, qu'il faut avoir choisie explicitement. En règle générale, la pension de réversion s'élève à 60 % de la pension de l'assuré.

À titre d'exemple, les conjoints survivants des adhérents du fonds de pension du secteur de la chimie perçoivent une pension de réversion viagère, dont le montant dépend de la date de décès de l'assuré. En cas de décès pendant la phase d'épargne, le capital est converti en rente. Sinon, la pension est égale à 60 % de celle à laquelle l'assuré avait droit.

* *

*

En 2005, l'assurance vieillesse légale versait une pension de retraite à quelque 16,5 millions d'assurés et une pension de réversion à environ 5,5 millions de personnes. 92 % des titulaires d'une pension de réversion sont des femmes. Le montant mensuel moyen de la pension de réversion au 31 décembre 2004 s'élevait à 530 € dans les anciens *Länder* et à 521 € dans les nouveaux.

Les réformes entreprises depuis le milieu des années 80 ont principalement consisté à durcir les conditions de ressources requises pour l'octroi de la pension de réversion, de sorte que celle-ci se transforme peu à peu en prestation d'assistance. Les évolutions envisagées pour la pension de réversion se concentrent autour des points suivants :

– calcul de son montant en fonction des besoins du survivant, et non des droits acquis par la personne décédée ;

(4) 5 % pour toute année au-delà de la 21^{ème}, sans que la réduction puisse être supérieure à 50 %.

- relèvement de l'âge minimal des bénéficiaires ;
- suppression à terme.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

DANEMARK

La retraite des salariés

En règle générale, la pension de retraite des salariés se compose de trois éléments :

– **la pension de base forfaitaire**, versée indépendamment de toute activité professionnelle à tous les résidents partir de l'âge de 65 ans et financée par l'impôt ;

– **la pension de retraite complémentaire ATP** financée par des cotisations sociales, l'adhésion au régime ATP étant **obligatoire** pour tous les salariés, y compris pour les fonctionnaires ;

– **une pension servie par un régime de retraite complémentaire sectoriel** financé par des cotisations sociales. Ces régimes résultent d'une convention collective ou d'un accord d'entreprise pour les salariés du secteur privé. Cependant, la pension des fonctionnaires, qui constitue pour ces derniers le troisième élément de la pension de retraite, est régie par la loi.

Des régimes de retraite individuels financés par l'épargne se sont développés au cours des dernières années.

La pension servie par le régime de retraite de base n'est plus réversible depuis 1984. En revanche, les dispositifs de retraite complémentaire prévoient le versement d'une pension de réversion ou d'un capital aux conjoints survivants.

1) Le régime de retraite de base

La réversion est incompatible avec le mode de fonctionnement de ce régime de retraite. Toutefois, le survivant d'un couple peut, dans certains cas et à

titre transitoire, bénéficiaire de certaines prestations après le décès de son conjoint (5).

- La pension de base forfaitaire, **non contributive**, est versée à partir de l'âge de **65 ans** (6) à tous les nationaux. Le versement de cette prestation est indépendant de tout emploi, mais dépend de la durée de résidence dans le pays. Dans certaines limites, la pension de base peut se cumuler avec les revenus du travail.

Le montant de la pension de base varie selon que le bénéficiaire vit seul ou non. Pour 2006, il s'élève à 91 608 couronnes par an (soit environ 12 200 €) pour une personne qui vit en couple, mais est plus élevé pour une personne seule. **En cas de décès, le conjoint survivant n'a pas droit à une pension de réversion, mais :**

- s'il est âgé d'au moins 65 ans, **sa pension personnelle est augmentée**, car il perçoit le montant dû à une personne seule, c'est-à-dire 122 748 couronnes en 2006 (soit environ 16 500 €) ;

- s'il est âgé de moins de 65 ans, s'il est incapable de subvenir seul à ses besoins et s'il a épuisé toutes les possibilités de réinsertion sur le marché du travail, une pension de préretraite lui est allouée.

- Dans certains cas, le survivant peut bénéficier de prestations pendant une durée limitée.

Lorsque les deux membres du couple percevaient une pension, quelle que soit la nature de cette dernière (pension de retraite, de préretraite, d'invalidité, etc.), le survivant a droit **pendant trois mois**, en plus de sa pension personnelle, à une **pension de veuf**, qui est égale au montant cumulé des pensions des deux conjoints avant le décès. Le versement de cette pension est subordonné à la cohabitation des intéressés au moment du décès, ce qui exclut par exemple tout hébergement dans un établissement spécialisé. Si une personne ne perçoit pas la pension de base à cause de l'importance de ses revenus du travail, son conjoint survivant ne bénéficie pas de la pension de veuf.

Une **allocation de décès** est versée, sous conditions de ressources, aux survivants qui ne bénéficient pas de la pension de veuf. Il s'agit d'une **prestation unique**. Son versement est subordonné à une durée minimale de cohabitation de trois ans.

Son montant, qui varie en fonction des ressources annuelles totales (7), est compris entre 1 171 et 11 710 couronnes (c'est-à-dire 160 et 1 600 €). Les personnes dont les

(5) Les couples non mariés sont, quel que soit leur statut, assimilés aux couples mariés.

(6) 67 ans pour les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1939.

(7) Tous les revenus sont pris en compte, ainsi que la fraction du patrimoine qui dépasse 117 097 couronnes (soit environ 16 000 €).

ressources annuelles totales dépassent 292 745 couronnes (soit environ 39 000 €) n'y ont pas droit, tandis que celles dont les ressources annuelles totales sont inférieures à 187 358 couronnes (soit environ 25 000 €) perçoivent l'allocation maximale.

2) Le régime de retraite complémentaire ATP

Le conjoint survivant bénéficie d'un **capital** à condition que l'assuré ait cotisé pendant au moins deux ans et soit âgé de moins de 70 ans au moment du décès.

Les couples liés par un pacs sont assujettis aux mêmes règles que les couples mariés, que les intéressés vivent ensemble ou non au moment du décès. **Depuis le 1^{er} janvier 2004, l'union libre est assimilée au mariage, à condition d'avoir été notifiée.** Dans ce dernier cas, le versement du capital au survivant est subordonné à l'existence d'un domicile commun et à une durée de vie commune d'au moins deux ans.

Le montant du capital dépend de l'âge de celui qui décède :

Âge de l'assuré	Capital attribué au survivant
moins de 66 ans	45 000 couronnes (soit environ 6 000 €)
entre 66 et 67 ans	36 000 couronnes (soit environ 4 800 €)
entre 67 et 68 ans	27 000 couronnes (soit environ 3 600 €)
entre 68 et 69 ans	18 000 couronnes (soit environ 2 400 €)
69 ans	9 000 couronnes (soit environ 1 200 €)

Un impôt de 40 % est prélevé par l'ATP avant le versement du capital.

Les règles de calcul ont changé récemment : lorsque les assurés ont versé la totalité de leurs cotisations avant le 1^{er} janvier 2002, le capital attribué au survivant dépend de la valeur actuelle de la pension à laquelle l'assuré aurait eu droit. Le calcul actuariel est effectué sur la base d'une espérance de vie identique pour les femmes et pour les hommes.

L'octroi du capital est indépendant de la cohabitation des conjoints. En cas de séparation, le capital peut donc être partagé entre plusieurs bénéficiaires, le partage s'effectuant au prorata de la durée de vie commune.

Les conjoints divorcés n'ont droit à ce capital que s'ils n'y ont pas renoncé expressément et si les conditions suivantes sont réunies :

- le mariage a duré au moins cinq années ;
- l'assuré verse une pension alimentaire à son ex-conjoint (8).

(8) Voir l'étude de législation comparée LC 72 sur les conséquences patrimoniales du divorce.

3) Le régime de retraite complémentaire des fonctionnaires

Les conjoints des fonctionnaires perçoivent une **pension de réversion viagère**. Les mêmes règles s'appliquent aux couples pacés. En revanche, les couples en union libre ne sont pas assimilés aux couples mariés.

Le versement de la pension de réversion est subordonné au fait que l'assuré avait au moins 15 ans d'ancienneté et à trois conditions portant sur la date du mariage. Le mariage doit :

- être antérieur au 65^{ème} anniversaire de l'assuré ;
- être antérieur au départ en retraite de l'assuré ;
- avoir été célébré au moins trois mois avant le décès.

La pension de réversion équivaut à **71 % de la pension de l'assuré**, à moins que la différence d'âge entre les époux ne soit importante. Dans ce cas, la pension de réversion est réduite si l'écart entre la différence d'âge et la durée du mariage dépasse dix ans. En outre, le survivant âgé de moins de 65 ans – l'âge donnant droit à la pension de base – perçoit un supplément proportionnel à l'ancienneté que le défunt avait acquise dans la fonction publique.

La séparation des conjoints n'entraîne pas nécessairement la perte de la pension de réversion. Les règles exposées pour le régime ATP s'appliquent.

4) Les autres régimes complémentaires sectoriels

La plupart prévoient le versement d'un **capital** au moment du décès.

La séparation des conjoints n'entraîne pas nécessairement la perte de la pension de réversion. Les règles exposées pour le régime ATP s'appliquent lorsque l'adhésion au régime complémentaire sectoriel est obligatoire pour le salarié.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

ESPAGNE

La retraite des salariés

Les salariés perçoivent **la pension de retraite du régime national d'assurance vieillesse ou de l'un des régimes spéciaux**, parmi lesquels celui des fonctionnaires de l'État.

Ces pensions de base peuvent être complétées par des pensions servies par des dispositifs d'épargne collectifs ou individuels.

Il n'existe pas de régime de retraite complémentaire obligatoire.

Le régime national d'assurance vieillesse et les régimes spéciaux accordent aux conjoints survivants une pension de réversion, de même que la plupart des dispositifs de retraite complémentaire.

1) Le régime national d'assurance vieillesse

Le conjoint survivant et les ex-conjoints non remariés bénéficient d'une **pension de réversion viagère** à condition que l'assuré qui décède soit retraité ou ait cotisé pendant une période minimale (15 ans en tout ou 500 jours au cours des cinq années précédant le décès). Le cas échéant, la pension de réversion est donc divisée, le partage s'effectuant alors proportionnellement à la durée des unions.

Le bénéfice de cette prestation est réservé aux **conjoints *stricto sensu***. Toutefois, dans certains cas de concubinage prolongé, la jurisprudence reconnaît un droit à réversion aux survivants.

L'octroi de la pension de réversion n'est subordonné ni à une condition de ressources ni à une condition d'âge.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, le taux de la pension de réversion est de **52 %**. Il avait été porté de 45 % à 46 % en 2002, puis de 46 % à 48 % en 2003. Ce taux s'applique à la pension de retraite de l'assuré. Le titulaire perçoit **14 mensualités**, les versements de juin et de novembre étant doublés. En cas de décès prématuré de ce dernier, la pension de réversion mensuelle correspond à la vingt-huitième partie de la rémunération totale perçue par le défunt pendant une période de 24 mois consécutifs choisie au cours des 15 années précédant le décès.

Le taux de la pension de réversion est porté à **70 %** lorsque le bénéficiaire a des charges de famille et que ses ressources financières sont limitées. Il faut en effet que les conditions suivantes soient réunies :

- le bénéficiaire a la charge d'enfants de moins de 26 ans ;
- les ressources moyennes de chaque membre du foyer sont inférieures à 75 % du salaire minimum interprofessionnel ;
- la pension de réversion représente plus de la moitié des ressources du bénéficiaire et constitue donc sa principale source de revenus ;
- les ressources totales du bénéficiaire sont inférieures à un certain plafond, qui s'élève en 2006 à 12 422,37 € ou 12 868,41 € selon que l'intéressé a ou non moins de 65 ans. Si les ressources totales du bénéficiaire excèdent le plafond, la pension de réversion est diminuée d'autant.

En cas de **remariage**, le titulaire perd le bénéfice de la pension de réversion et perçoit une indemnité correspondant à deux annuités. Toutefois, la pension de réversion reste acquise après le remariage si toutes les conditions suivantes sont remplies :

- le titulaire est âgé de 61 ans ou est atteint d'une incapacité d'au moins 65 % ;
- la pension de réversion représente 75 % de ses ressources ;
- les revenus annuels du ménage ne dépassent pas deux fois le salaire minimum interprofessionnel.

La pension de réversion ne peut pas être inférieure à un certain **plancher** :

Âge du titulaire	Montant minimal annuel de la pension de réversion
au moins 65 ans	6 537,72 €
entre 60 et 64 ans	6 091,68 €
moins de 60 ans	6 091,68 € ou 4861,08 € selon que l'intéressé a ou non des charges de famille

2) Le régime des fonctionnaires

D'après les dispositions applicables à tous les fonctionnaires, de l'État et des collectivités territoriales, les conjoints et ex-conjoints survivants non remariés bénéficient d'une pension de réversion au **taux de 50 %**. La pension de réversion est calculée par rapport à la pension de retraite du défunt ou, en cas de décès prématuré, par rapport à la pension à laquelle il aurait eu droit au moment de son départ en retraite.

Par ailleurs, le régime spécial des **fonctionnaires de l'État** prévoit que le conjoint survivant perçoit un **capital** dont le montant dépend de l'âge du défunt (a), mais qui ne peut être inférieur à 1 502,53 €.

Âge du défunt	Capital
moins de 41 ans	187,82 € X a
au moins 41 ans	187,82 € X (80 - a)

Le bénéfice de ce capital n'est pas réservé aux conjoints : ceux des concubins que le régime général de la sécurité sociale assimile aux conjoints peuvent en bénéficier.

3) Les régimes complémentaires

Les différents dispositifs (mutuelles, fonds de pension, assurances privées, etc.) assurent le versement d'une pension de réversion aux conjoints survivants, mais **dans des conditions et selon des modalités très variables**.

Ainsi, la pension de réversion peut consister en :

- un forfait lié à la durée de cotisation ;
- un pourcentage donné de la pension de retraite de l'assuré ;
- la multiplication des points acquis par l'assuré par la valeur du point.

Dans le secteur bancaire, les conditions d'attribution de la pension de réversion sont identiques à celles du régime national et la pension de réversion servie par le régime complémentaire est conçue comme un complément de celle qui est versée par le régime national : la somme des deux prestations ne doit pas excéder 50 % des revenus nets de l'assuré décédé.

* *

*

Plus de 2,1 millions de personnes, essentiellement des femmes, perçoivent actuellement une pension de réversion.

Une réforme des pensions de réversion du régime national d'assurance vieillesse **est envisagée**. Le **13 juillet 2006**, le gouvernement et les principales organisations syndicales de salariés et d'employeurs ont en effet signé un **accord sur la sécurité sociale**. Dans la partie consacrée à la pension de réversion, les signataires affirment que celle-ci doit redevenir un **revenu de substitution**, réservé aux personnes financièrement dépendantes des revenus de leur conjoint. Une **condition de ressources** devrait donc être introduite. Une condition de durée minimale de mariage devrait également être adoptée. Par ailleurs, le bénéfice de la pension de réversion ne serait plus réservé au conjoint *stricto sensu*. Les concubins pourraient en bénéficier, à l'issue d'une période de cohabitation suffisamment longue. En outre, en cas de partage entre plusieurs personnes, à la suite d'un divorce par exemple, si celui qui vit avec la personne décédée remplit les conditions requises pour bénéficier de la pension de réversion, sa part devrait représenter au moins la moitié.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

ITALIE

La retraite des salariés

La plupart des salariés du secteur privé perçoivent la pension de retraite de l'INPS (*Istituto nazionale di previdenza sociale*), tandis que les pensions des salariés du secteur public relèvent de l'INPDAP (*Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica*).

Il n'existe pas de régime de retraite complémentaire obligatoire, mais l'adhésion à de tels dispositifs est encouragée par des mesures fiscales.

Les régimes de retraite des salariés accordent aux conjoints survivants une pension de réversion, de même que la plupart des dispositifs de retraite complémentaire.

1) Le régime de retraite des salariés du secteur privé

La réforme Dini de 1995 du système des retraites a modifié les règles applicables aux pensions de réversion. Le nouveau dispositif est entré en vigueur dès la publication de la loi, mais les personnes qui étaient alors titulaires d'une pension de réversion sont restées assujetties aux anciennes règles. C'est pourquoi le texte qui suit présente les dispositions actuellement en vigueur tout en soulignant les principales modifications apportées par la réforme.

Le conjoint survivant et les ex-conjoints non remariés ont droit à une pension de réversion (9), à condition que l'assuré soit retraité au moment du décès ou ait cotisé pendant une période minimale (15 ans en tout ou seulement

(9) Faute de conjoint survivant, les enfants mineurs ou à charge perçoivent une pension de réversion. S'il n'existe pas d'autres survivants, les parents ainsi que les frères et sœurs peuvent obtenir une pension de réversion s'ils sont à charge.

cinq, dont trois au cours des cinq dernières années). En revanche, l'union libre n'ouvre aucun droit.

La pension de réversion peut donc être partagée. Les ex-conjoints divorcés n'en bénéficient que si le jugement de divorce leur accorde une prestation compensatoire. En cas de partage de la pension de réversion entre plusieurs personnes, c'est le juge qui établit la répartition compte tenu non seulement de la durée du mariage, mais aussi, conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, des ressources respectives des survivants.

La pension de réversion est égale à **60 %** de la pension de retraite déjà versée à l'assuré ou, en cas de décès prématuré, à 60 % de la pension à laquelle ce dernier aurait eu droit le jour de son décès. Ce taux est porté à **80 %** lorsque le survivant a un enfant à charge et à **100 %** lorsqu'il en a au moins deux. Le titulaire perçoit 13 mensualités. Ces taux sont en vigueur depuis 1965.

Aucune pension de réversion ne peut être inférieure à la pension de retraite minimale, fixée à 5 558,54 € pour l'année 2006, c'est-à-dire 427,58 € par mois.

Si les droits acquis par un assuré lui garantissent une pension inférieure à un certain montant, l'INPS attribue à l'intéressé une prestation complémentaire, de façon à ce que la pension atteigne un minimum. La pension de retraite minimale est supérieure au minimum vieillesse, 4962,36 € pour l'année 2006, qui est attribué aux personnes âgées sans ressources

En cas de **remariage**, le titulaire perd le bénéfice de la pension de réversion, mais perçoit une indemnité égale à 26 fois le montant qui lui était servi chaque mois.

L'octroi de la pension de réversion est **indépendant de l'âge du survivant**. Il est également indépendant de la différence d'âge entre les conjoints et de la durée du mariage. C'est la Cour constitutionnelle qui, en 1988 et en 1991, a déclaré ces deux clauses inconstitutionnelles. En revanche, depuis la réforme Dini de 1995, il est subordonné à une **condition de ressources si le survivant n'a pas d'enfants à charge**. Le cumul de la pension de réversion avec les revenus dérivant de droits personnels n'est possible que dans les limites indiquées ci-après, les revenus pris en compte étant ceux qui sont soumis à l'impôt sur le revenu.

Revenus du titulaire de la pension de réversion	Pourcentage de la pension de réversion cumulable
Inférieurs à 3 fois le montant de la pension de retraite minimale	100 %
Compris entre 3 et 4 fois le montant de la pension de retraite minimale	75 %
Compris entre 4 et 5 fois le montant de la pension de retraite minimale	60 %
Supérieurs à 5 fois le montant de la pension de retraite minimale	50 %

Les survivants qui ne remplissent pas les conditions nécessaires au versement d'une pension de réversion et dont les ressources sont inférieures au plafond d'attribution du minimum vieillesse perçoivent un **capital**. Le montant de ce dernier est calculé en multipliant le nombre d'années pendant lesquelles l'assuré a cotisé par le montant du minimum vieillesse.

2) Le régime des fonctionnaires

La réforme Dini a aligné les dispositions relatives aux pensions de réversion des ayants droit des fonctionnaires sur les règles du régime des salariés de droit privé.

3) Les régimes complémentaires

Le décret législatif du 5 décembre 2005 qui régit les différentes formes de retraite complémentaire prévoit les règles communes à tous ces dispositifs.

Il dispose notamment que **les adhérents des régimes complémentaires peuvent désigner des bénéficiaires, qui percevront les sommes restant à verser**, sous forme de capital ou de rente. Ces bénéficiaires sont choisis parmi ceux prévus par le régime de retraite des salariés du secteur privé. Le conjoint en fait donc partie, mais il ne dispose d'aucune priorité.

À l'intérieur de ce cadre général, les différents régimes complémentaires suivent des règles diverses.

* *

*

Pour compenser la baisse du montant des pensions de réversion induite par la réforme de 2005, un **fonds de retraite pour les femmes au foyer** a été mis en place en 1999. Les pensions qu'il permet de constituer sont calculées, comme celles du régime général, en fonction du nombre de points acquis, mais avec un coefficient de conversion des points plus avantageux.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

PAYS-BAS

La retraite des salariés

La plupart des salariés perçoivent :

– **la pension de retraite de base du régime général**, versée à tous les résidents indépendamment de toute activité professionnelle à partir de l'âge de 65 ans et financée par des cotisations sociales assises sur l'ensemble des revenus imposables ;

– **une pension complémentaire servie par un fonds de pension** organisé au niveau de la branche ou de l'entreprise, plus de 90 % de la population active étant couverte par un tel dispositif.

De plus, des mesures fiscales ont été prises pour encourager l'adhésion à des dispositifs de prévoyance individuelle.

La pension de réversion servie par le régime général a été supprimée en 1996. Quant aux régimes complémentaires professionnels, si la plupart prévoient une pension de réversion aux conjoints survivants, certains, de plus ou plus nombreux, ne versent cette prestation que lorsque l'assuré décède avant d'avoir liquidé sa retraite.

1) Le régime de retraite de base

La pension de base est versée à partir de l'âge de 65 ans à tous les nationaux. Le versement de cette prestation est indépendant de tout emploi, mais est lié au fait de résider dans le pays.

Le montant de la pension est proportionnel au nombre d'années passées dans le pays entre l'âge de 15 ans et l'âge de 65 ans. Il dépend du salaire minimum et varie également selon la composition du foyer familial : il est plus élevé lorsque le bénéficiaire vit seul.

En cas de décès, le conjoint survivant (10) n'a pas droit à une pension de réversion :

– s'il est âgé d'au moins 65 ans, **sa pension personnelle est augmentée**, car il perçoit alors le montant dû à une personne seule ;

– s'il est âgé de moins de 65 ans, une allocation de veuvage lui est attribuée, à condition qu'il ait à sa charge un enfant mineur, qu'il soit atteint d'une incapacité de travail d'au moins 45 % ou qu'il soit né avant le 1^{er} janvier 1950.

2) Les régimes complémentaires professionnels

La plupart des règlements des fonds de pension prévoient l'octroi d'une pension de réversion aux survivants, mais dans des conditions et selon des modalités variables. En outre, ces dispositifs adoptent de plus en plus fréquemment le principe selon lequel l'attribution automatique d'une pension de réversion est liée au versement de cotisations, ce qui *a contrario* exclut toute prestation lorsque l'assuré ne cotise plus, par exemple parce qu'il est chômeur ou retraité.

En règle générale, la prestation est réservée aux époux et aux pacsés. Les concubins en bénéficient seulement si la cohabitation, qui doit satisfaire à une condition de durée minimale, a été signalée au gestionnaire du fonds ou a fait l'objet d'un contrat notarié. Les règlements des fonds de pension exigent souvent que la vie commune, quelle qu'en soit la forme, ait commencé avant le 65^{ème} anniversaire de l'adhérent.

La pension de réversion octroyée dépend de l'âge de l'assuré au moment du décès. En cas de décès pendant la phase de constitution de l'épargne, la pension de réversion servie au survivant s'élève le plus souvent à **70 %** de la pension à laquelle l'intéressé aurait eu droit s'il avait cotisé jusqu'à l'âge normal de la retraite. Certains règlements font de plus dépendre le taux de la pension de réversion de l'âge du bénéficiaire. Ce taux peut par exemple être de 80 % avant l'âge de 65 ans et de 70 % ensuite, pour tenir compte du fait que toute personne perçoit la pension de retraite de base du régime général à partir de 65 ans.

(10) Les couples non mariés sont, quel que soit leur statut, assimilés aux couples mariés.

Lorsque l'assuré décède après avoir liquidé sa pension, certains régimes n'accordent pas de pension de réversion, à moins que le titulaire n'ait expressément choisi cette option et décidé de réduire le montant de sa propre pension pour protéger son conjoint. Cette règle, encore rare il y a quelques années, se répand depuis la fin des années 90. D'après une étude de la Banque nationale des Pays-Bas, elle était appliquée par plus de 20 % des fonds de pension au début de l'année 2006 et concernait les deux tiers des adhérents.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2002, les adhérents des fonds de pension dont les règlements n'excluent pas le versement d'une prestation au profit du survivant lorsque le décès a lieu après la liquidation peuvent, à titre personnel et avec l'accord de leur conjoint, renoncer à la pension de réversion (11) et choisir une pension personnelle plus importante ou un versement anticipé de celle-ci.

(11) Les droits acquis par l'ex-conjoint ne sont pas susceptibles d'être convertis au profit de l'assuré.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

ROYAUME-UNI

La retraite des salariés

La pension de retraite des salariés comprend au moins deux éléments :

- **la pension publique de base**, proportionnelle à la durée de cotisation ;
- **une pension complémentaire**, proportionnelle aux revenus, **obligatoire depuis 1978**.

La pension complémentaire obligatoire est en principe servie par le régime public. Comme son montant est assez faible, les salariés dont les revenus annuels dépassent un certain niveau, fixé pour l'année fiscale 2006-2007 à 4 368 £, soit environ 6 500 €, peuvent demander une exemption d'affiliation au régime complémentaire public et opter pour un régime privé, professionnel ou individuel, à condition que celui-ci offre des prestations au moins équivalentes.

La plupart des grandes entreprises ont instauré un dispositif de retraite complémentaire. En 2004, 9,8 millions de personnes actives étaient couvertes par un tel régime, ce qui correspondait à quelque 30 % de la population active. Pour permettre aux personnes n'ayant pas accès à une retraite complémentaire professionnelle d'améliorer leur pension, les régimes individuels, introduits en 1988, bénéficient d'encouragements fiscaux.

Bien que la pension de base soit personnelle, le conjoint survivant peut percevoir une pension assise sur les cotisations de l'assuré. La pension complémentaire publique est réversible. En général, les pensions complémentaires professionnelles le sont aussi, mais dans des conditions variables.

1) Le régime de retraite de base

Aucune réversion *stricto sensu* n'est prévue dans le régime de base, qui attribue une pension forfaitaire (84,25 £ par semaine pour l'année 2006-2007 soit environ 125 €) aux assurés qui ont cotisé pendant toute leur carrière.

Au décès de l'assuré, le conjoint survivant (12) peut bénéficier de prestations spécifiques (allocation de veuvage, allocation pour l'éducation des enfants, etc.) s'il n'a pas atteint l'âge de la retraite, c'est-à-dire 65 ans pour les hommes et 60 pour les femmes, une augmentation progressive de l'âge de la retraite de 60 à 65 ans devant être réalisée pour les femmes entre 2010 et 2020.

Lorsqu'il atteint l'âge de la retraite, le conjoint survivant qui ne s'est pas remarié peut percevoir **une pension personnelle, mais assise sur les cotisations de son époux**. Le cas échéant, l'intéressé peut cumuler ses droits propres et ceux de son conjoint, mais la pension est plafonnée : elle ne peut pas dépasser le forfait attribué aux assurés dont la carrière est complète (84,25 £ par semaine actuellement).

Le régime de retraite de base établit une distinction entre les pensions contributives assises sur les cotisations personnelles et les pensions contributives assises sur les cotisations du conjoint. Ainsi, les épouses (13) qui n'ont pas cotisé ou qui ont peu cotisé et dont les droits propres sont faibles perçoivent une pension personnelle assise sur les cotisations de leur mari lorsque celui-ci prend sa retraite. Cette pension équivaut à quelque 60 % de celle du mari. Le même dispositif fonctionne au profit des conjoints survivants dont les droits propres sont insuffisants : ils perçoivent une pension égale à 100 % de celle de l'assuré.

Un élément de la pension de base est cependant susceptible de réversion : la surcote liée à un départ en retraite différé. Lorsqu'un assuré décide de travailler au-delà de l'âge de la retraite, sa pension de base est en effet augmentée de 10,4 % par année supplémentaire, à moins qu'il n'opte pour un capital équivalent. Si l'assuré décède avant de prendre sa retraite, la surcote est attribuée à son conjoint survivant, au moment où ce dernier atteint lui-même l'âge de la retraite. Si l'assuré décède après avoir pris sa retraite, le conjoint survivant ne bénéficie de la surcote que si l'intéressé n'avait pas opté pour le versement de celle-ci sous forme de capital. La surcote est attribuée aux conjoints survivants à condition qu'ils ne se soient pas remariés au moment où ils prennent leur retraite.

2) Le régime complémentaire public

La pension de retraite complémentaire publique est réversible, mais dans des conditions de moins en moins avantageuses.

(12) Dans cette matière, le pacs est assimilé au mariage.

(13) De même, à partir de 2010, les hommes pourront obtenir une pension personnelle fondée sur les cotisations de leur épouse.

Si l'assuré a pris sa retraite avant le 6 octobre 2002, le conjoint survivant perçoit la totalité de la pension. Sinon, le taux de réversion s'établit en fonction de la date de la retraite de l'assuré : il doit baisser progressivement et passer à 50 % pour un départ en retraite postérieur au 6 octobre 2010. La réversion prend effet au moment où le conjoint survivant atteint l'âge de la retraite.

La réversion de la pension de retraite complémentaire publique s'effectue aussi bien au profit des hommes que des femmes. En revanche, elle est subordonnée à l'absence de remariage du bénéficiaire au moment où il prend sa retraite.

3) Les régimes complémentaires professionnels

Il s'agit de fonds de pension, qu'aucune disposition législative n'oblige à attribuer des prestations au conjoint survivant, si ce n'est la loi de 1993 sur les pensions, qui impose le versement d'une pension minimale aux conjoints survivants des assurés qui ont choisi de ne pas adhérer au régime complémentaire public. Les règles varient donc, en particulier selon que le régime fonctionne à prestations ou à cotisations définies. Les droits du conjoint survivant dépendent aussi de la date du décès par rapport à celle de la liquidation.

a) L'assuré décède en activité

La plupart des fonds de pension accordent au conjoint survivant des prestations. Celles-ci consistent généralement en un **capital** et en une **rente**.

Le capital est calculé par rapport au salaire annuel de l'assuré au moment du décès. Il correspond le plus souvent à trois ou quatre fois le montant de ce dernier dans le secteur privé et à deux fois dans le secteur public.

La rente versée au survivant est *a priori* réservée au conjoint (ou au pacsé). Toutefois, les gestionnaires des fonds de pension du secteur privé acceptent souvent que les adhérents désignent comme bénéficiaire la personne avec laquelle ils vivent en union libre. En règle générale, la rente versée au survivant est calculée par rapport à la pension que l'assuré aurait perçue s'il avait cotisé jusqu'à l'âge de la retraite. Le taux de réversion est souvent de 50 %, mais il peut atteindre les deux tiers. Il tient parfois compte de l'âge du survivant. Plusieurs fonds de pension subordonnent le versement de la rente au fait que le bénéficiaire ne se remarie pas.

Certains fonds de pension, en particulier ceux qui fonctionnent à cotisations définies, limitent le montant de la rente attribuée aux survivants aux

seuls droits correspondant à la pension complémentaire obligatoire (14). Ils versent également un capital au survivant. Une partie de ce capital est proportionnelle au dernier salaire, tandis que l'autre dépend de la valeur acquise par les contributions de l'assuré au moment du décès.

b) L'assuré décède après avoir liquidé sa pension

Les plupart des fonds de pension attribuent au survivant une **rente**, qui est le plus souvent égale à la moitié de la pension de l'assuré et dont le versement peut être subordonné au non-remariage du bénéficiaire.

En revanche, les fonds de pension n'octroient généralement de **capital** que lorsque le décès survient dans les quelques années suivant la liquidation de la pension. En effet, ils prévoient souvent une période minimale de cinq ans, voire de dix, pendant laquelle la pension est versée en totalité. Par conséquent, en cas de décès prématuré de l'assuré, un capital correspondant aux pensions dues pour cette période de cinq ou dix ans est attribué à une autre personne, en principe le conjoint. Dans certains cas, ce capital est diminué pour tenir compte d'un versement anticipé par rapport à la pension qui aurait été versée à l'assuré.

(14) Cette disposition concerne les conjoints des assurés qui ont choisi de ne pas adhérer au régime complémentaire national et pour lesquels le régime professionnel se substitue à ce dernier.

LES PENSIONS DE RÉVERSION

SUÈDE

La retraite des salariés

La pension de retraite des salariés se compose en général de deux éléments :

- **la pension du régime national d'assurance vieillesse ;**
- **une pension complémentaire, servie par un régime conventionnel**, presque tous les salariés étant couverts par un tel dispositif.

Par ailleurs, l'adhésion à des régimes de retraite individuels financés par l'épargne est encouragée par des avantages fiscaux.

Depuis 1990, la pension du système national n'est plus réversible. En revanche, à l'exception de celui des ouvriers du secteur privé, les régimes conventionnels de retraite complémentaire prévoient le versement d'une pension de réversion aux conjoints survivants.

1) Le régime national d'assurance vieillesse

Les pensions de réversion, réservées aux femmes, ont été supprimées en 1990. Elles ont été alors remplacées par des prestations d'adaptation, versées également aux hommes, mais pendant une durée limitée. La suppression des pensions de réversion s'applique de façon progressive, de sorte que les anciennes règles restent transitoirement en vigueur. De plus, la réforme de 1998 du régime national d'assurance vieillesse a réintroduit une possibilité de réversion partielle.

a) Les anciennes règles

Elles s'appliquent non seulement aux femmes qui ont perdu leur conjoint avant le 1^{er} janvier 1990, date d'entrée en vigueur de la réforme des prestations aux survivants, mais aussi à celles qui étaient mariées le 31 décembre 1989. Les veuves nées après le 1^{er} janvier 1945 doivent remplir une condition supplémentaire : avoir 36 ans à la date du décès de leur conjoint, à moins que le couple n'ait eu des enfants.

De façon générale, l'octroi de la pension de réversion est subordonné à une durée de mariage (ou de pacs) d'au moins cinq ans et à la cohabitation des deux membres du couple au moment du décès. De plus, il faut que l'union ait été célébrée avant le soixantième anniversaire de l'homme, sauf si le couple a eu des enfants. Les couples vivant en union libre ne sont assimilés aux couples mariés que s'ils ont eu des enfants.

La pension de réversion est **viagère**, mais son versement cesse si la femme se remarie (ou si elle conclut un pacs).

L'attribution de la pension de réversion n'est soumise à **aucune condition de ressources** : une telle condition avait été introduite en 1997, mais elle a été supprimée en 2003.

La pension de réversion se compose de deux éléments si la femme qui la perçoit a moins de 65 ans. À partir de cet âge, l'intéressée perd le bénéfice du second élément.

- La pension de réversion versée aux femmes de moins de 65 ans

Le premier élément de la pension de réversion est calculé par rapport à la pension du conjoint, une reconstitution de carrière étant effectuée dans le cas d'un décès prématuré. Toutefois, si la femme est née après le 31 décembre 1944, la carrière de l'homme est arbitrairement arrêtée au 31 décembre 1989. Le taux de réversion est de 40 %, mais est réduit à 35 % en présence d'enfants bénéficiaires d'une pension d'orphelin.

Le second élément est égal, en valeur annuelle, à 90 % du montant du *prisbasbeloppet* (15) de l'année du décès. Si la femme n'a pas d'enfant de moins de 16 ans à charge et si elle a moins de 50 ans, ce second élément est réduit d'un quinzième par année manquante entre l'âge de l'intéressée et 50 ans.

(15) Le prisbasbeloppet est une valeur de référence définie par la loi de 1962 sur les assurances sociales. Indexée sur l'évolution des prix, elle est utilisée pour calculer de nombreuses prestations sociales. Pour l'année 2006, le prisbasbeloppet est de 39 700 couronnes (soit environ 4 300 €).

- La pension de réversion versée aux femmes d'au moins 65 ans

Lorsque la femme atteint 65 ans, l'âge de la retraite, elle est susceptible de percevoir une pension individuelle. Elle perd alors le bénéfice du second élément de la pension de réversion.

Quant au premier élément de la pension de réversion (40 % de la pension de l'assuré), les bénéficiaires peuvent le cumuler avec leur pension personnelle dans des conditions plus ou moins favorables, qui dépendent de leur âge.

Les veuves nées avant le 1^{er} janvier 1930 peuvent cumuler intégralement leur pension de réversion avec leur propre pension. Toutefois, la pension de réversion est prise en compte pour apprécier si l'intéressée a ou non droit à la pension de retraite minimale due à tous les résidents (16).

Pour les veuves nées entre le 1^{er} janvier 1930 et la fin de l'année 1944, le cumul avec la pension personnelle est possible, mais il est limité. La somme de la pension personnelle de la veuve et de la pension de réversion doit être inférieure à certain pourcentage de la somme des deux pensions personnelles :

- 60 % pour les femmes nées en 1930 ;
- 58 % pour les femmes nées en 1931 ;
- 56 % pour les femmes nées en 1932 ;
- 54 % pour les femmes nées en 1933 ;
- 52 % pour les femmes nées en 1934 ;
- 50 % pour les femmes nées entre 1935 et 1944.

Les veuves nées entre 1^{er} janvier 1945 et le 31 décembre 1953 ne perçoivent, au titre de la réversion, qu'un complément. Cette allocation différentielle correspond à la partie de la pension de réversion théorique qui excède leur pension personnelle.

b) La prestation d'adaptation

La réforme de 1990 a remplacé la pension de réversion par des prestations d'adaptation, accordées aux hommes comme aux femmes, et versées pendant une courte période.

Les dispositions relatives à la prestation d'adaptation réservent la prestation au conjoint survivant qui habite sous le même toit que l'assuré au moment du décès de celui-ci. Elles assimilent au mariage non seulement le pacs, mais aussi l'union libre à condition que le couple ait eu des enfants.

(16) Une prestation complémentaire dite « garantipension » est accordée aux personnes âgées d'au moins 65 ans dont les ressources personnelles n'atteignent pas un certain niveau. Celui-ci est fixé pour l'année 2006 à 7 047 couronnes par mois (soit environ 770 €) pour une personne seule.

Seuls les **survivants âgés de moins de 65 ans** peuvent percevoir la prestation d'adaptation, car les autres bénéficient de droits propres à une pension de retraite, le cas échéant sous la forme de la pension minimale servie à tous les résidents.

L'octroi de la prestation d'adaptation est subordonné à une vie commune d'au moins cinq ans. Cette condition n'est cependant pas exigée lorsque le survivant a la charge d'un enfant de moins de 18 ans.

La prestation d'adaptation est versée pendant **12 mois** (17). Elle peut être interrompue si le bénéficiaire se remarie (ou conclut un pacs). Inversement, elle peut être versée **plus longtemps si le survivant a la charge d'enfants mineurs** : pendant 12 mois supplémentaires s'il a un enfant de moins de 18 ans et, le cas échéant, jusqu'à ce que le plus jeune des enfants atteigne l'âge de 12 ans.

La prestation s'élève à **55 %** du montant de la pension que percevait ou qu'aurait perçue l'assuré, une reconstitution de la carrière de l'intéressé étant effectuée si celui-ci est décédé avant de commencer à percevoir sa pension de retraite.

c) La réversion partielle dans le nouveau système

En 1998, le système public des retraites a été réformé. Avant le 1^{er} janvier 1999, date d'entrée en vigueur de la réforme, la pension du système national était constituée de deux parties : un forfait, indépendant de l'activité professionnelle antérieure, et un complément, dont le montant était lié aux revenus. Dans le nouveau système (18), la pension se compose de deux éléments, car une partie de la cotisation alimente un fonds de répartition, tandis que l'autre, investie dans un fonds sélectionné par l'assuré, est capitalisée. Or, **les droits acquis par capitalisation sont transférables à l'époux survivant** – ou à la personne liée par un pacs –, mais pas au concubin. Si l'assuré opte pour la réversion, sa pension est réduite d'environ 14 %, pour tenir compte de la différence entre l'espérance de vie des femmes et celle des hommes.

2) Les régimes complémentaires professionnels

Presque tous les salariés bénéficient d'un régime de retraite complémentaire, qui résulte d'accords collectifs. On estime en effet à moins de

(17) La durée de versement de la prestation d'adaptation a varié depuis 1990 : initialement fixée à 12 mois, elle est passée à 6 en 1997, à 10 en 2003 et à 12 en 2005.

(18) Le nouveau système ne s'applique qu'aux personnes nées à partir du 1^{er} janvier 1954. Les personnes nées entre 1938 et 1953 relèvent des deux régimes à la fois, des dispositions transitoires ayant été adoptées pour permettre une mise en place progressive des nouvelles règles.

10 % la fraction de la population active qui n'est pas couverte par un tel dispositif : elle correspond essentiellement aux professions indépendantes.

Les régimes conventionnels sont peu nombreux. Quatre d'entre eux, celui des ouvriers du secteur privé, celui des employés du secteur privé, celui des salariés de l'État et à celui des salariés des collectivités territoriales, **regroupent la plupart des salariés.**

Le régime complémentaire des ouvriers du secteur privé ne garantit aucune pension de réversion aux conjoints survivants, à la différence des trois autres régimes. Toutefois, ces derniers le font **dans des conditions et selon des modalités variables.** Ainsi, le régime complémentaire des employés du secteur privé ne prévoit de pension de réversion que sur la partie du salaire excédant le plafond de la sécurité sociale (19).

a) Le régime des salariés de l'État

Il retient la même définition – extensive – du conjoint survivant que le régime national d'assurance vieillesse.

La durée de versement de la prestation est limitée à **six ans**. Elle peut même être plus courte, car aucune pension de réversion n'est due si le bénéficiaire se remarie (ou conclut un pacs). De plus, le versement de la pension de réversion cesse à partir de la fin du mois au cours duquel l'assuré aurait eu 75 ans.

La pension de réversion annuelle est constituée d'un montant forfaitaire (1,2 *prisbasbelopp* soit 47 640 couronnes pour l'année 2006, c'est-à-dire environ 5 200 €), auquel s'ajoute un supplément, lié au salaire annuel moyen des cinq dernières années, lorsque celui-ci est supérieur au plafond de la sécurité sociale. Ce supplément se calcule, en valeur annuelle, selon les tranches suivantes :

	entre le plafond et 20 IBB	entre 20 et 30 IBB
Première année	45 %	22,5 %
Années suivantes	30 %	15 %

(19) *Le plafond de la sécurité sociale est le salaire à partir duquel les cotisations versées dans le régime général n'ouvrent pas de droits à pension, mais constituent en quelque sorte une taxe. Il est exprimé en fonction d'une valeur de référence, l'inkomstbasbelopp (IBB). Le plafond annuel de la sécurité sociale équivaut à 7,5 IBB. Pour 2006, la valeur de l'IBB est de 44 500 couronnes (soit environ 4 800 €) et le plafond de la sécurité sociale s'élève donc à 333 750 couronnes (soit environ 36 500 €).*

b) Le régime des salariés des collectivités territoriales

Comme le régime des salariés de l'État, il étend le bénéfice de la pension de réversion à d'autres personnes que les conjoints *stricto sensu*. Toutefois, pour les couples vivant en union libre, il ajoute une condition supplémentaire : une vie commune d'au moins cinq ans ou l'existence d'enfants de moins de 12 ans.

En outre, ce régime subordonne l'octroi d'une pension de réversion au fait que l'assuré est encore en activité ou est en retraite depuis moins de six mois.

La durée de versement de la prestation est limitée à **cinq ans**. Elle peut même être plus courte, car aucune pension de réversion n'est due si le bénéficiaire se remarie (ou conclut un pacs).

La pension de réversion est fondée sur le salaire moyen des cinq meilleures années au cours des sept dernières années. Son montant annuel se calcule selon les tranches suivantes :

jusqu'à 20 IBB	entre 20 et 30 IBB
15 %	7,5 %

c) Le régime des employés du secteur privé

À la différence des deux précédents régimes, celui-ci n'accorde pas de pension de réversion aux concubins survivants. Il réserve le bénéfice de cette prestation aux conjoints (et aux personnes liées par un pacs). Son règlement précise que le mariage doit avoir été célébré avant que l'assuré n'atteigne 60 ans. Dans le cas contraire, le mariage doit avoir duré au moins cinq ans.

La durée de versement de la pension de réversion est illimitée, à condition que le bénéficiaire ne se remarie pas (ou ne conclue pas un pacs).

La pension de réversion est calculée à partir du dernier salaire de l'assuré. Elle est réservée aux **conjoints survivants des titulaires des revenus les plus élevés**. Son montant annuel se calcule selon les tranches suivantes :

entre le plafond et 20 IBB	entre 20 et 30 IBB
32,5 %	16,25 %

La pension de réversion n'est versée intégralement que si la durée d'assurance est d'au moins 30 ans. Sinon, une réduction d'1/360 est effectuée par mois manquant.

*

Indépendamment des règles qui viennent d'être exposées et qui s'appliquent obligatoirement à tous les adhérents des régimes conventionnels de retraite, ces derniers ont en général la possibilité de moduler le montant de leur retraite complémentaire personnelle : ils peuvent décider de réduire cette dernière, afin d'assurer à leur conjoint un complément de revenus.

* *

*

En 2004, 375 686 femmes percevaient une pension de réversion, dont le montant moyen s'établissait à 3 385 couronnes (soit environ 370 €). La même année, un peu plus de 6 000 personnes bénéficiaient d'une prestation d'adaptation, d'un montant moyen de quelque 6 000 couronnes (soit environ 650 €). Les deux tiers étaient des femmes.

