

EXTRAIT DU RAPPORT ANNUEL DE LA COUR DE COMPTES 2000

CHAPITRE XIII

**LES AVANTAGES FAMILIAUX ET CONJUGAUX
DANS LES SYSTEMES DE RETRAITE**

"Avantages" familiaux et conjugaux, le mot pourrait être discuté. Car ils ont été créés soit pour compenser, après des délais qui peuvent être très longs, les charges de famille et leurs conséquences notamment pour les mères, soit pour des raisons démographiques, soit pour assurer aux retraités, aux veuves en particulier, un niveau de vie décent.

Ayant des fondements multiples, ils existent dans tous les régimes, et ils sont importants : plus de 80 MdF d'avantages familiaux et 135 MdF de pensions de réversion.

L'examen détaillé de tous les dispositifs familiaux et conjugaux dans les systèmes de retraite met en lumière, tout autant que leur généralité et leur importance, leur caractère disparate, hérité de l'histoire, et, aujourd'hui générateur d'inégalités entre retraités relevant de régimes différents. Certaines dispositions n'existent que dans les régimes spéciaux (par exemple que les femmes ayant eu au moins trois enfants puissent liquider leur pension après quinze ans de service à tout âge). D'autres sont, dans leur principe, présentes partout, mais appliquées très différemment ici et là : la majoration de durée d'assurance est d'un an par enfant dans les régimes spéciaux, de deux dans le régime général. Les pensions de réversion sont également prévues par tous les régimes, mais à des conditions tellement différentes que le principe général pèse peu devant la diversité de ses mises en œuvre. Enfin, ce sont les financements de ces avantages qui sont, eux aussi, très disparates : parfois à la charge des régimes eux-mêmes, parfois à celle de la branche famille, parfois à celle du fonds de solidarité vieillesse.

A l'issue de cet examen, une remise en ordre apparaît souhaitable. Certaines dispositions ne paraissent pas devoir être modifiées, par exemple le taux des pensions de réversion (mais les modalités de leur attribution, elles, pourraient l'être). D'autres devraient l'être, parce qu'elles ont une très faible justification (liquidation sans condition d'âge), ou parce qu'elles sont source de grandes inégalités. Ces changements pourraient constituer une des dimensions des réformes à venir des systèmes de retraite.

SECTION I :

La prise en compte du fait familial par les systèmes de retraite

Les systèmes de retraite tiennent compte des caractéristiques familiales des personnes. Les motifs de cette prise en compte sont multiples. Il s'agit :

- De tirer les conséquences de la faible activité professionnelle des mères de famille qui était un fait très majoritaire à l'époque où se sont créés puis affirmés nos systèmes de retraite. Or, dans ces systèmes fondés sur des cotisations professionnelles, les personnes qui n'occupent pas un emploi n'acquièrent pas de droits directs à la retraite.

- De corriger les risques que la surmortalité masculine fait courir aux femmes qui, plus directement en charge de l'éducation des enfants, n'auront au veuvage que des droits personnels faibles.

- De prendre acte que les familles, surtout quand elles ont de nombreux enfants et que la mère est inactive ou faiblement active, ne peuvent se constituer un capital comparable à celui de ménages de plus petite taille (célibataires, couples sans enfant,...) : la faiblesse de leurs revenus primaires et la charge financière de l'éducation de leurs enfants (malgré un système assez développé de prestations familiales) leur interdisent de dégager une épargne suffisante.

- De faciliter le départ à la retraite de mères de famille actives dont la charge de travail aura été forte puisqu'elles auront eu une "double journée de travail".

Au-delà de ces considérations économiques et sociales objectives, il s'est agi, pour certains responsables et à certaines périodes, de marquer la reconnaissance de la Nation à l'égard des mères des familles nombreuses.

Enfin, il y avait chez certains l'espoir qu'en mettant en œuvre des dispositifs améliorant les conditions de vie des familles pendant leur retraite, les ménages hésiteraient moins à assumer les charges d'une naissance supplémentaire. L'affirmation du "statut social de la mère de famille" faisait, à leurs yeux, partie de la politique nataliste.

La prise en compte, par les systèmes de retraite, du fait familial se traduit par un ensemble de dispositifs, étroitement imbriqués, qu'on peut classer selon leur objet, ou leurs conséquences. Plus précisément, on peut identifier six dispositifs.

Le premier consiste à moduler l'âge de départ à la retraite pour les mères de famille, et cela dans les deux sens :

- Soit en permettant un départ plus précoce avec un niveau honorable de retraite (par exemple en bénéficiant du taux plein dans le régime général). Ce fut le cas avant la généralisation de la "retraite à 60 ans" en 1983 : les femmes avaient le bénéfice du taux plein à 60 ans. Depuis cette réforme, il ne reste plus dans le régime général que des dispositifs marginaux facilitant les départs précoces. En revanche, les systèmes de retraite de la "sphère publique" - régimes spéciaux des fonctions publiques et des entreprises publiques - conservent des mesures significatives favorisant un départ précoce possible pour les mères de familles nombreuses.

- Soit en permettant, dans les régimes où l'âge de la retraite est contraignant, un départ plus tardif que la norme, le tem que les parents (et ici pas seulement les mères), dont la carrière professionnelle est incomplète à l'âge normal, acquièrent des années supplémentaires.

Ces deux modulations de l'âge de la retraite sont étudiées dans la section II.

Le deuxième dispositif consiste à compléter la retraite éventuellement acquise par les femmes suite à leur activité professionnelle, par des droits directement liés à l'éducation de leurs enfants. On y parvient pour l'essentiel par deux mécanismes cumulatifs :

- les majorations de durée d'assurance : on attribue une ou deux années par enfant par exemple, années qui permettent de compléter une carrière professionnelle incomplète ;

- l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) : les parents -et pas seulement les mères, ici- qui n'ont pas d'activité professionnelle parce que leur enfant est jeune ou parce que la famille est nombreuse sont affiliés à la CNAV et y acquièrent des droits comme s'ils travaillaient dans la sphère professionnelle.

Ces deux dispositifs sont étudiés dans la section III.

Le troisième dispositif consiste à bonifier la retraite des hommes. On améliore ainsi le niveau de vie des couples de retraités et, après le décès éventuel, l'assiette de calcul des pensions de réversion. Il y a deux types de bonification de la retraite des hommes : la bonification pour conjoint à charge et la bonification pour avoir élevé au moins trois enfants, disposition qui fut largement motivée par le fort taux d'inactivité des mères de famille nombreuse.

Le quatrième dispositif est une variante du troisième : il consiste à bonifier les retraites des deux parents pour les "indemniser" des charges liées à l'éducation de nombreux enfants. On retrouve bien la même motivation que celle de la bonification précédente.

Ces dispositifs sont étudiés dans la section IV.

Le cinquième dispositif consiste à garantir aux veufs un niveau de vie correct, plus ou moins en ligne avec celui qu'ils avaient avant le décès de leur conjoint. C'est l'objet des pensions de réversion qui, à l'origine, étaient très centrées - en tout cas dans le régime général- sur les veuves sans droit personnel de retraite.

Enfin, le sixième dispositif consiste à "boucler" les précédents par un système de minima sociaux qui joue comme une garantie de revenu. En effet, malgré tous ces dispositifs -et en tout état de cause tant qu'ils ne sont pas montés en charge- une fraction des retraités, et notamment de femmes, n'ont que des retraites faibles. On corrige cette situation de trois manières :

- par des mécanismes internes au calcul des pensions (pension minimale de réversion par exemple) ;
- par des mécanismes spécifiques à des situations très typées (c'est le cas de l'assurance veuvage qui vient corriger partiellement la rigueur de la règle existant dans le régime général qui n'accorde de pension de réversion qu'à 55 ans) ;
- enfin par le minimum vieillesse qui protège un nombre important de veuves dont les pensions de retraite sont faibles.

Les pensions de réversion et ce "bouclage" sont étudiés dans la section V.

Tous ces dispositifs reposent donc, à un degré ou à un autre, sur des situations conjugales et familiales antérieures ou actuelles bien précises. Mais la définition même des situations qui ouvrent ces droits peut varier selon le dispositif.

S'agissant des enfants, dans la plupart des cas, c'est la présence d'enfants nés ou élevés qui fonde le droit et, le plus souvent, les enfants sont traités de façon identique quelle que soit leur filiation, que leurs parents soient mariés ou en concubinage. En revanche, dans l'ensemble, les pensions de réversion sont réservées aux personnes mariées. L'évolution récente des statuts familiaux -et notamment la diffusion du concubinage et l'apparition du pacte civil de solidarité- posera à terme le problème du maintien ou de la modification de ce principe.

I – Similitudes et Disparités entre régimes

Les motivations rappelées ci dessus renvoyant à un statut des familles assez homogène, il n'est pas surprenant que de profondes similitudes d'approche et de technique existent entre les régimes de base.

Ainsi, tous ou presque mettent en œuvre une bonification des pensions lorsque la famille a eu au moins trois enfants et valident des annuités supplémentaires par enfant.

Par ailleurs, l'AVPF -et bien évidemment le minimum vieillesse- sont des régimes universels (même si la validation des annuités au titre de l'AVPF se fait au régime général).

Cela étant, en dépit de ces similitudes, des disparités très importantes existent entre régimes, qui constituent autant d'inégalités de traitement entre familles. Ces inégalités n'allant pas toujours dans le même sens, l'appréciation de leurs effets cumulés n'est pas aisée. Elles seront étudiées de façon approfondie *infra*, mais on peut présenter les principales. Ainsi, seuls les fonctions publiques et les régimes spéciaux permettent le départ précoce (après 15 ans de service des mères de familles nombreuses). Ou encore, les régimes complémentaires -ARRCO et AGIRC- sont dépourvus de mécanismes de validation d'annuités au titre des enfants²⁶⁴. D'une façon générale, les systèmes de bonification par enfant sont très différents (ils sont beaucoup plus favorables dans le régime général que dans les fonctions publiques). Enfin, les systèmes de réversion s'inspirent de philosophies très différentes :

- dans le régime général, les pensions de réversion sont assujetties à de sévères conditions d'accès. La conception d'origine est de les réserver aux veuves et veufs qui n'ont pas vocation à travailler ou dont les revenus sont faibles. Les veufs jeunes sont exclus. Des règles de cumul limitent les pensions de réversion des veuves et veufs actifs ou de ceux des retraités dont les pensions sont élevées.

- dans tous les autres régimes, y compris les régimes complémentaires ARRCO et AGRIC, on ne prend en compte ni les revenus d'activité ni les retraites du survivant : les pensions de réversion en sont indépendantes.

Certes, l'autonomie des régimes et le droit de leurs gestionnaires à mettre en place les mesures qu'ils jugent adaptées au contexte de leur profession justifient la diversité des systèmes. Mais cette diversité est parfois telle qu'on peut s'interroger sur l'opportunité pour le législateur d'assurer une certaine convergence entre les régimes (il l'a fait par exemple en imposant à tous les régimes le partage des pensions de réversion entre veufs et ex-conjoints divorcés).

Par ailleurs, même lorsque les règles de base sont communes ou voisines entre régimes, de multiples différences existent dans la mise en œuvre concrète. Mais ces différences n'ont pas sur les retraites un effet majeur et n'appellent pas d'intervention du législateur. Au demeurant, une analyse plus poussée des systèmes et une information adéquate sur ses résultats pousseraient, à elles seules, les gestionnaires à adopter progressivement des règles communes, ce qui serait sans doute une direction souhaitable.

II - Les dispositifs évoluent

Les dispositifs présentés précédemment ne sont pas seulement, en partie, variables selon les régimes. Ils sont aussi variables dans le tem. Trois facteurs majeurs l'expliquent.

D'abord, la montée de l'activité professionnelle des femmes. Elle rend moins onéreux beaucoup des dispositifs mis en place pour corriger la faiblesse de leurs droits propres : des annuités validées comme avantages familiaux, par majoration de la durée d'assurance ou au titre de l'AVPF, ne sont plus "utiles" si la mère de famille a déjà une carrière complète ; le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse régresse... On peut penser que l'enrichissement relatif des personnes âgées, y compris les familles nombreuses, puisque le niveau de vie des retraités est aujourd'hui voisin de celui des actifs, rend moins

²⁶⁴ De façon très indirecte cependant, les dispositions de ces régimes conditionnant la possibilité de liquider les droits d'un participant sans abattement avant soixante-cinq ans pour autant qu'il bénéficie du taux plein au régime de base, la bonification de durée d'assurance dans ce régime se répercute sur les régimes complémentaires.

nécessaire de compléter des pensions qui se sont beaucoup valorisées.

Le second facteur d'évolution des dispositifs tient au contexte économique et démographique lui-même. Il explique largement l'extension des dispositifs : la définition de la "famille nombreuse" bénéficiaire de l'AVPF passe de quatre à trois enfants et on élève les plafonds d'exclusion ; les conditions de la pension de réversion dans le régime général sont largement assouplies même si elles restent rigoureuses au regard des autres régimes ; la valeur du minimum vieillesse a considérablement augmenté dans les années soixante-dix,...

Enfin, dernière cause d'évolution, le principe d'égalité entre hommes et femmes a conduit à éliminer la plupart des discriminations positives dont bénéficiaient les femmes compte tenu de leur faible taux d'activité. Ainsi, par exemple, les pensions de réversion sont ouvertes aux veufs dans les régimes qui les excluaient. Il subsiste cependant des dispositifs réservés aux femmes (départ à 15 ans de service dans la "sphère publique" pour les mères de famille d'au moins trois enfants et surtout bonification d'une ou deux annuités par enfant). La compatibilité de ces "avantages sexués" au regard de l'évolution du droit européen a été examinée *supra* au chapitre IX, p. 359.

III – Une forte concentration des avantages familiaux sur les familles nombreuses

La protection sociale a toujours pris en compte les familles nombreuses. C'est le cas des prestations familiales stricto sensu avec la forte progressivité des prestations générales (allocations familiales ; majorations pour âge et complément familial) et la modulation des aides au logement.

C'est le cas aussi des systèmes de retraite. L'inspiration des mesures adoptées dans ce champ est complexe, comme on l'a vu plus haut. Et il est de fait que la famille nombreuse présente à ces différents titres des caractéristiques spécifiques dont on comprend qu'elles aient marqué notre législation. Il convient d'en évaluer le poids avant d'en apprécier la pertinence.

Parmi les avantages conjugaux et familiaux de retraite décrits dans ce chapitre, on peut distinguer ceux qui sont dédiés de façon directe et explicite aux familles nombreuses (entendues ici comme celles ayant eu au moins trois enfants) et ceux qui, sans être exclusivement réservés aux familles nombreuses, les concernent de façon massive.

La modulation de l'âge de départ à la retraite relève de la première catégorie. Depuis la réforme de 1983 qui a généralisé le droit de prendre sa retraite à taux plein à 60 ans, il n'existe plus guère d'avantages spécifiques à ce titre pour les familles nombreuses. Toutefois, la possibilité pour les mères de famille ayant trois enfants (ou plus) de partir après 15 ans de service en ayant la jouissance immédiate de leur pension - disposition applicable uniquement dans la fonction publique et les régimes spéciaux - représente un avantage substantiel qu'on peut chiffrer, à partir du rapport de l'IGAS de 1997, à 10 MdF.

De même, la bonification de 10 % (voire plus) de la pension des deux parents ayant eu au moins trois enfants est une mesure explicitement dédiée aux familles nombreuses. Elle représente environ 40 MdF. Mais on devrait ajouter à cette charge les conséquences du statut fiscal de cette majoration qui est en effet exonérée de l'impôt sur le revenu. Il en résulte une "dépense fiscale" directe évaluée à 2,3 MdF. Par ailleurs, cette exonération, en conduisant à un moindre revenu imposable, rétroagit sur d'autres impôts (la taxe d'habitation par exemple), sur les aides au logement (la majoration de la pension pour famille nombreuse ne rentre pas dans la base ressources, avantage significatif compte tenu de la forte élasticité de l'aide avec le revenu), ou sur la CSG et la CRDS acquittées par les retraités (ceux qui seraient imposables si la majoration était elle-même imposable acquitteraient la CSG et la CRDS au taux de 6,7 % sur la totalité de leurs retraites). Au total, les coûts indirects de la bonification s'élèvent à plusieurs milliards de francs.

La majoration de durée d'assurance n'est pas exclusivement réservée aux familles nombreuses. Elle concerne toutes les familles (deux annuités validées par enfant dans le régime général par exemple). Mais comme elle est proportionnelle au nombre d'enfants, l'avantage qu'en retirent les familles nombreuses est majoritaire. Pour l'ensemble des familles, son ampleur est estimée en 1996 à 30 MdF.

L'assurance vieillesse des parents au foyer n'est pas non plus exclusivement réservée aux familles nombreuses. Elle est en effet ouverte aussi aux familles ayant un ou deux enfants pendant les trois premières années de ces derniers. Mais dès que la famille atteint trois enfants, la durée de l'AVPF s'accroît considérablement et les plafonds de ressources au-dessous desquels elle est versée sont plus élevés. Si par ailleurs on impute aux familles nombreuses l'AVPF qu'elles ont perçue au titre de leurs deux premiers enfants, c'est environ 80 % des dépenses totales d'AVPF qui leur reviennent. S'agissant d'une dépense qui pourrait atteindre voire dépasser à terme 40 MdF, on voit l'importance que revêt ce régime pour ces familles.

Enfin, et à l'inverse, le minimum vieillesse -qui a constitué un élément capital dans la lutte contre la pauvreté des personnes âgées- a largement profité aux familles nombreuses dont les retraites étaient basses (ne serait-ce que parce que la montée en charge des autres dispositifs n'était pas encore terminée).

Au total, on mesure la concentration très forte (de l'ordre de 80%) des avantages familiaux de retraite sur les familles nombreuses. C'est en partie grâce à ces avantages que les retraites des parents de famille nombreuse ont atteint un niveau assez cohérent avec celui de l'ensemble des retraités.

Cela étant, la question de pose de savoir si ce haut degré de concentration est pertinent dans les conditions sociales et démographiques actuelles. Outre le "mobile nataliste" - on a dit plus haut qu'on manquait d'éléments pour apprécier l'efficacité de ces dispositifs en matière de fécondité -, les critères à retenir touchent au niveau relatif des revenus lors de la retraite et à la constitution du capital des familles de tailles différentes. Il serait à ce titre opportun que les analyses de revenu et de capital prennent en compte la taille des ménages pour apprécier si l'accent ainsi mis sur les familles nombreuses est correct, excessif ou insuffisant.

IV - le financement de ces dispositifs

Une partie des dispositifs est à la charge des régimes. C'est le cas par exemple des pensions de réversion. La cotisation des actifs couvre la protection du groupe familial (comme c'est le cas en assurance maladie) et les avantages familiaux sont à classer dans les avantages contributifs.

Une partie des dispositifs est financée pour tous les régimes par des organismes tiers au titre de la solidarité nationale ou de la politique familiale. C'est le cas par exemple de l'assurance vieillesse des parents au foyer, dont les cotisations sont à la charge de la branche famille, et du minimum vieillesse.

Certains dispositifs, communs ou voisins entre les régimes, sont selon les cas financés par les régimes ou financés par un tiers (c'est par exemple le cas des bonifications pour enfants qui ne sont prises en charge par le fonds de solidarité vieillesse que pour le régime général et les régimes alignés).

Lorsque la charge des avantages familiaux fait l'objet d'un financement spécifique, il est constitué soit d'un remboursement aux régimes pour le coût réel de l'année (même si les sommes en cause font l'objet d'une estimation forfaitaire à partir d'échantillons), soit d'une cotisation déconnectée des dépenses du moment (c'est le cas de l'AVPF où depuis 1972 la CNAF cotise pour des montants sans commune mesure avec les versements de l'année aux retraités au titre de l'AVPF, cf. *infra*).

L'ensemble de ces mécanismes de financement laisse une impression d'arbitraire : loin d'avoir été conçus rationnellement et d'être organisés de façon homogène, les financements des avantages familiaux

semblent avoir été décidés au coup par coup sans vue d'ensemble, au fur et à mesure de la naissance des dispositifs et de leur évolution dans le temps.

* *
*

Au terme de cette présentation générale, on peut souligner trois points :

- les avantages conjugaux et familiaux sont importants en volume : plus d'un quart du coût total des retraites si on y inclut les pensions de réversion ;
- les pensions "propres", c'est-à-dire de droit direct ou encore issues de leur activité professionnelle antérieure, des mères de famille ont été -et continuent à être- substantiellement augmentées par ces mécanismes ;
- enfin, les veuves -qui constituent 85 % des conjoints survivants- ont, notamment grâce à la pension de réversion, un niveau de vie qui n'est pas globalement sans rapport avec celui qu'elles avaient avec leur époux avant leur veuvage.

RECOMMANDATIONS

1. *Développer les études concernant les avantages conjugaux et familiaux en matière de retraite.*
2. *Evaluer l'incidence de ces dispositifs sur la formation du revenu et du patrimoine de la famille, en tenant compte de sa taille.*
3. *Procéder à une analyse raisonnée des techniques, justifications et incidences des modes actuellement disparates des financements de ces avantages familiaux.*

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES (page 669)

SECTION II : **L'âge de départ en retraite**

Cette section est consacrée aux deux dispositions qui, dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux, prennent en compte l'âge des actifs pour les conditions de leur départ à la retraite²⁶⁵. Auparavant, on cite pour mémoire une disposition devenue marginale du régime général.

I – Dans le régime général, une disposition en extinction

Les mères de famille ouvrières de trois enfants et plus, ayant une durée d'assurance de trente ans au moins et ayant exercé un travail manuel ouvrier pendant au moins cinq ans au cours des quinze dernières années, bénéficient dès 60 ans du taux plein, sans condition autre de durée d'assurance. Cette mesure a désormais une portée limitée : en 1997, elle a concerné 344 liquidations sur 211 874 attributions

265

de droits directs à des femmes.

II – Le départ possible, après 15 ans de service, dans les régimes spéciaux

Dans les trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux) et les grandes entreprises publiques ayant un régime de retraite spécial (EDF-GDF, SNCF, RATP, Banque de France,...), les mères de famille ayant au moins trois enfants peuvent prendre leur retraite à tout âge après 15 ans de service. La jouissance de leur pension, dont le montant est bien entendu fonction de la durée de service, est immédiate.

A - La spécificité de la mesure

L'anticipation de la retraite offerte aux mères de trois enfants se différencie des autres mesures concernant l'âge de la retraite, par sa justification et le rôle qu'elle joue.

En effet, la possibilité d'anticiper le départ, d'un an par enfant (EDF-GDF, RATP), ou l'obtention de la pension complète dès 60 ans sont des avantages "marginaux" par rapport aux règles normales, et qui peuvent d'ailleurs être accordés à d'autres titres. On trouve par exemple des possibilités d'anticipation pour les personnes qui ont exercé des travaux pénibles (services actifs), ou pour les personnes invalides. S'agissant des mères de famille, cet avantage semble accordé en contrepartie du cumul d'une activité professionnelle et de l'éducation des enfants.

En revanche, la possibilité d'anticiper, sans condition d'âge, pour les mères d'au moins trois enfants, est une disposition particulière des régimes spéciaux qui n'a pas d'équivalent pour d'autres catégories d'assurés ni dans les autres régimes de retraite. Elle présente plusieurs caractéristiques spécifiques :

- elle établit un seuil entre le deuxième et le troisième enfant, ce qui n'est pas le cas de tous les avantages familiaux de retraite (cf. *supra*) ; pour cette raison, elle représente une incitation forte, au moins théoriquement, à avoir un troisième enfant ;

- certes, c'est bien une pension de retraite que l'on reçoit, mais du fait de l'absence de condition d'âge, elle peut être perçue bien avant ce que l'on considère usuellement comme la période de retraite. En particulier, à la différence des autres avantages familiaux accordés par les régimes de retraite, cette mesure peut bénéficier aux assurées à un moment où elles ont encore la charge, totale ou partielle, de leurs enfants. Contrairement à la majoration de durée d'assurance, elle n'apparaît pas comme une compensation d'une moindre activité, mais au contraire permet de percevoir un revenu pendant une période d'inactivité théoriquement consacrée à l'éducation des enfants (inactivité au regard du régime : cela n'exclut pas que la personne ait un emploi dans le secteur privé).

B - Les effectifs et le coût global

D'après le rapport de l'IGAS de 1997, il y avait, en 1996, 75 343 bénéficiaires de cette mesure dans le régime de la fonction publique, soit environ 6 % de l'ensemble des retraités (hommes et femmes). L'âge moyen des mères de trois enfants retraitées était de 49 ans, et le pourcentage moyen de liquidation (c'est-à-dire la retraite rapportée au dernier traitement brut) était de 58,98 %.

Les travaux préparatoires au "rapport Charpin" donnent des informations sur les liquidations anticipées par des mères d'au moins trois enfants au cours d'exercices récents. Ces éléments montrent que la mesure a une réelle portée, puisqu'elle a concerné environ 20 % des liquidations de pensions faites par les femmes dans la fonction publique en 1997, (environ 5 000 sur 26 000) et 30 % à la CNRACL en 1996 (environ 5 000 sur 17 000). Par rapport à l'ensemble des femmes, l'anticipation se traduit par une moindre

durée cotisée (graphique ci-après). Néanmoins cette dernière est supérieure aux quinze années exigées pour la liquidation de la retraite. De même, l'âge moyen de liquidation (52 ans pour la fonction publique d'Etat, 49 ans pour la CNRACL) n'est inférieur que d'une dizaine d'années à l'âge normal de liquidation. Ces deux observations semblent montrer que les femmes ne profitent pas systématiquement de la mesure dès qu'elles en ont la possibilité, mais souvent plus tard alors que la charge d'enfants remonte sans doute déjà à plusieurs années. On peut penser que la croissance de la pension avec le nombre d'annuités et la progression du traitement incitent à retarder la liquidation.

Le rapport précité de l'IGAS évalue le coût de ces retraites anticipées dans les régimes spéciaux à 10,5 MdF en 1996 soit 4,3 % de l'ensemble des retraites (dont 6,5 MdF pour le seul régime des fonctionnaires de l'Etat).

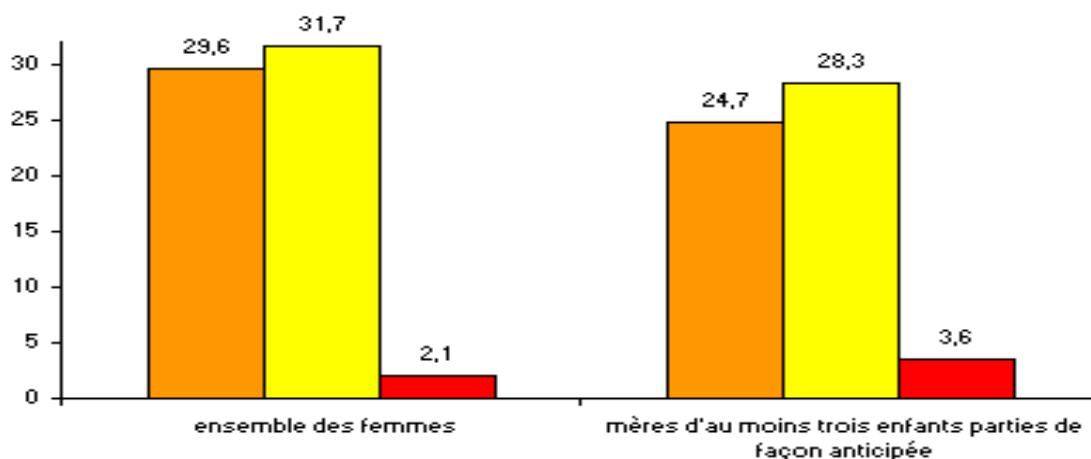
Le coût des retraites anticipées dans l'ensemble des dépenses de retraite est particulièrement élevé à la CNRACL (11,4 % du total des pensions). On peut penser que cette proportion tient à la féminisation de la population affiliée à ce régime, puisqu'il s'agit de celle des collectivités locales et des hôpitaux publics. A l'inverse, dans les régimes dont les assurés sont essentiellement des hommes (la SNCF par exemple), le poids des pensions anticipées est faible, voire négligeable.

La disposition permettant aux mères d'au moins trois enfants de percevoir une pension après quinze ans de services entraîne naturellement un surcoût par rapport à une retraite à 55 ou 60 ans, puisque la période de perception de la pension est plus longue. Cependant, les départs les plus précoces (dès que la condition d'ancienneté est remplie) ne sont pas nécessairement les plus coûteux : une cessation d'activité plus tardive diminue la durée de l'anticipation par rapport à l'âge normal de la retraite, mais s'accompagne d'une augmentation de la pension. Les départs vers 45-50 ans peuvent donc être aussi coûteux pour le régime que les départs avant 40 ans.

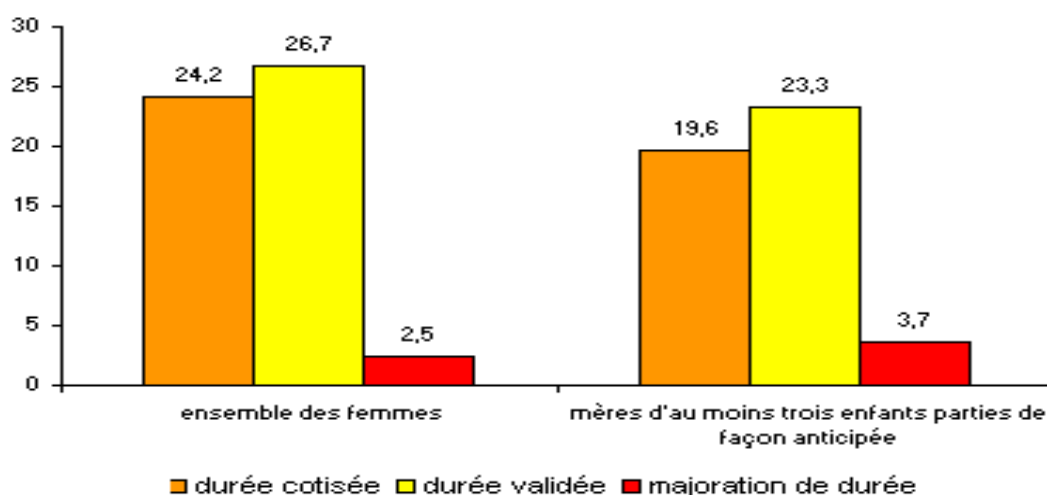
C – Questions soulevées par cette disposition

Les estimations de coût global citées plus haut concernent des générations où les mères de famille étaient nombreuses à avoir au moins trois enfants (les plus récentes dans le stock étudié en 1996 étaient nées dans les années 1946). La diminution des familles nombreuses devrait, à comportement de retrait d'activité inchangé, entraîner une baisse des charges liées au départ anticipé.

**Durées moyennes cotisées et validées pour les...
– femmes ayant pris leur retraite dans le régime de la fonction
publique d'Etat en 1997**



– femmes ayant pris leur retraite à la CNRACL en 1996



Lecture : Les femmes fonctionnaires d'Etat qui ont pris leur retraite en 1997 avaient cotisé en moyenne 29,6 ans ; suite à la majoration des années d'assurance due aux enfants, la durée validée pour la pension a été en moyenne de 31,7 ans. Ces durées sont plus courtes pour les mères de famille nombreuse parties en retraite de façon anticipée.

Par ailleurs, deux questions peuvent être soulevées à propos de cette mesure. D'abord, son rôle dans la politique sociale et familiale justifie-t-il son coût ? Le calcul d'une pension sans référence à l'âge de liquidation entraîne un surcoût par rapport à une liquidation à l'âge normal, d'autant plus élevé que la liquidation est précoce. En pratique, l'âge moyen de liquidation est, comme on l'a vu, voisin de 50 ans dans la fonction publique, ce qui est assez éloigné de l'âge normal de 60 ans, et correspond à l'âge d'ouverture des droits pour certaines catégories actives dans les régimes spéciaux. Le surcoût est donc comparable à ceux d'autres avantages de retraite. D'autre part, cet avantage est limité aux femmes, ce qui le rend contraire à la directive 96/97/CEE du 20 décembre 1996, que la France n'a pas encore transposée dans son droit national (cf. sur ce point *supra*, chapitre IX, p. 359).

III – Pouvoir différer la retraite

Dans les fonctions publiques et la plupart des régimes spéciaux, avoir, avoir eu ou avoir élevé des enfants peut permettre aux parents de différer leur retraite au delà de l'âge limite d'activité.

Ainsi, pour les fonctionnaires, l'âge limite peut faire l'objet d'un recul selon diverses modalités :

- un an par enfant à charge au moment de la limite d'âge avec un maximum de trois ans ;
- un an si le fonctionnaire était parent d'au moins trois enfants vivants lors de ses 50 ans ;
- un an par enfant handicapé avec un maximum de trois ans.

Ces dispositions n'ont pas d'incidence significative.

RECOMMANDATION

Réexaminer la règle permettant au titre des avantages familiaux de partir à la retraite, avec jouissance immédiate de la pension, après 15 ans de service dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES PAGE 673

^[265] Le problème particulier de la condition d'âge pour l'admission à la pension de réversion dans le régime général est abordé *infra* section VI.

^[P1] Le rapport Chadelat semble considérer l'ensemble de la fonction publique (civils et militaires), d'après le montant des pensions page 25, conforme au comptes de la sécurité sociale.

SECTION III : **L'augmentation des durées d'assurance**

Le principe de l'augmentation des durées d'assurance consiste à retenir, pour le calcul des droits de pension, un nombre d'années supérieur à celui durant lesquelles on a travaillé. Deux dispositifs y contribuent puissamment : la majoration de la durée d'assurance apportée par les enfants (MDA) et l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF).

I - La majoration de durée d'assurance apportée par les enfants

A – Les dispositions en vigueur

La plupart des régimes de retraite accordent une majoration de durée d'assurance aux assurées mères de famille.

Cette majoration est, dans le régime général et dans les régimes alignés, de deux ans par enfant élevé pendant neuf ans avant son seizième anniversaire. Mais comme cette disposition n'existe ni à l'ARRCO ni à l'AGIRC, la majoration ne joue que pour une partie de la retraite, la retraite de base et non la retraite complémentaire. Dans les régimes spéciaux, à l'exception de la SNCF où cette majoration n'existe pas, elle est d'un an par enfant ; dans le régime de l'EDF, la majoration pour deux enfants est de trois ans, et augmente d'un an par enfant à partir du troisième. Puisque ces régimes ignorent la séparation entre retraite de base et retraite complémentaire, la majoration de durée d'assurance porte sur la totalité de la retraite.

La majoration de durée d'assurance est cumulable avec d'autres avantages familiaux de retraite, en particulier avec l'assurance vieillesse des parents au foyer (cf. *infra*).

Enfin, la majoration est réservée aux mères de famille, ce qui semble contraire au droit européen, et a d'ailleurs fait l'objet d'une procédure, l'affaire Griesman (cf. *supra*, chapitre IX, p. 359).

La majoration de durée d'assurance est à la charge des régimes. Il n'existe actuellement aucun financement extérieur, contrairement à la bonification de 10 % financée, pour le régime général, les régimes alignés et le régime des exploitants agricoles, par le fonds de solidarité vieillesse (cf. *infra*).

B - Le rôle de la majoration

Attribuer une majoration de durée d'assurance aux mères de famille répond au souci de compenser une durée d'activité plus courte du fait des interruptions d'activité dues aux maternités, afin que le montant de la retraite ne soit pas trop minoré par ces événements.

Il est impossible de compenser parfaitement ces interruptions : il faudrait savoir ce que la femme aurait fait en l'absence de maternité, et comment cela se serait répercuté sur la suite de sa carrière. Pour la majoration de durée d'assurance, les régimes ont fait le choix d'une compensation "forfaitaire", identique pour toutes les assurées et, dans la plupart des régimes, identique quel que soit le rang de l'enfant.

Dans les régimes où les femmes peuvent bénéficier d'une anticipation du départ à la retraite par rapport à l'âge normal, la majoration permet de profiter de cette anticipation tout en limitant la baisse de la durée d'assurance liée à l'anticipation. Ceci s'applique au cas des mères de trois enfants, qui dans les régimes spéciaux peuvent prendre leur retraite dès qu'elles remplissent la condition de quinze ans de service. L'effet est important. Par exemple, pour l'ensemble des femmes fonctionnaires d'Etat ayant pris leur retraite, la majoration a représenté 2,1 ans, ce qui a majoré de 7,1 % les années cotisées. A la RATP ou à EDF, la majoration permet également aux mères d'un ou deux enfants de profiter de l'anticipation de la retraite en conservant le nombre d'annuités qu'elles auraient eu à l'âge normal d'ouverture des droits.

Dans le régime général, la majoration représente un apport significatif dans le nombre des annuités validées. Son rôle devrait se renforcer avec l'allongement de la durée d'assurance exigée pour le taux plein, jusqu'à 160 trimestres à partir de 2003.

RECOMMANDATIONS

- 1. Suivre de façon systématique l'apport des majorations de durée d'assurance aux retraites des femmes.*
- 2. Approfondir l'analyse du système de l'AVPF dans ses conséquences directes ; apprécier ses effets compte tenu des autres dispositifs qui prennent en compte le fait familial dans les retraites.*
- 3. Réexaminer la pertinence de la gestion de la base ressources en exercice décalé qui diminue considérablement le bénéfice de l'AVPF dans certaines situations.*
- 4. Apprécier la pertinence de la structure (effet de seuil, progression avec la taille de la famille...) et de l'indexation du plafond d'exclusion.*

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES (page 674)

SECTION IV : Les bonifications de pension

I – La bonification de la pension des parents qui ont élevé des enfants

A - Tous les régimes accordent une bonification mais ses modalités sont très diverses

Instaurée peu après la seconde guerre mondiale, la bonification pour enfants dans le régime général est égale à 10 % du montant de la pension. Pour en bénéficier, il faut avoir eu au moins trois enfants ou les avoir élevés pendant neuf ans avant leur seizième anniversaire. La bonification peut être accordée aux deux parents.

A l'ARRCO, jusqu'au 1^{er} janvier 1999, le montant de la bonification variait selon les institutions membres et certains régimes n'en accordaient pas (c'est le cas de l'UNIRS qui compte un tiers des ressortissants de l'ARRCO). A partir de 1999, le montant de la retraite sera majoré de 5 % lorsque les parents ont élevé au moins trois enfants (majoration non cumulable avec celle accordée aux parents qui ont encore des enfants à charge à la date de la liquidation de la retraite) pour les périodes de carrière postérieures à cette date, les périodes antérieures restant régies par les règles des régimes. On ira donc à terme vers une bonification unique de 5 %.

A l'AGIRC, la bonification est de 10 % pour trois enfants, 15 % pour quatre, 20 % pour cinq, 25 % pour six, 30 % pour sept. Elle n'est plus servie qu'à 80 % de ces montants pour les personnes qui ont pris leur retraite à partir du 1^{er} janvier 1994.

Le taux consolidé de bonification pour les salariés des entreprises privées est donc légèrement progressif avec le revenu compte tenu des taux différents de l'ARRCO, du régime général et de l'AGIRC, et progressif pour les cadres avec la taille de la famille.

Pour les fonctionnaires et les salariés des régimes spéciaux, la situation est différente.

Dans les fonctions publiques, la bonification est de 10 % de la pension pour trois enfants plus 5 % supplémentaire par enfant (dans la limite des émoluments de base). Et pour la plupart des régimes spéciaux, les règles de la bonification sont celles du régime général ; le régime des mines applique celles du régime général ; le régime des marins accorde une majoration de 5 % pour deux enfants, 10 % pour trois et 15 % à partir du quatrième.

Contrairement à la plupart des domaines de la retraite, où c'est entre les salariés du privé et de ceux des fonctions publiques et des régimes spéciaux que les différences résident, ici la ligne de partage distingue donc les salariés du privé et des grandes entreprises publiques d'une part, et ceux de l'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux publics d'autre part.

Les bonifications concernent actuellement 45 % des pensionnés, pour un montant moyen de 800 F pour les hommes et 400 F pour les femmes. Elles ne sont pas imposables.

Le coût global est de près de 40 MdF, avec un poids différent selon les régimes, les écarts résultant des différences de montant de la bonification et de la proportion de familles nombreuses dans les régimes. Le financement est différent selon les régimes : il est à la charge du FSV pour le régime général et les régimes alignés (18 MdF) ; il est à la charge des régimes eux-mêmes dans les autres cas.

La baisse du nombre des familles nombreuses va entraîner une baisse de ces charges. Par contre, l'élévation tendancielle de la retraite des femmes va "tirer" la bonification pour celles d'entre elles qui ont eu au moins trois enfants (on mesure l'effet indirect sur la bonification des systèmes de majoration de durée d'assurance dont on a dit plus haut combien il contribuerait à la retraite des mères de famille de trois enfants et plus).

B - L'existence de cette bonification soulève deux questions

Ces deux questions sont :

- le fait que la bonification est proportionnelle à la pension ;
- le fait qu'elle n'est pas imposable.

On peut d'abord s'interroger sur la réforme qui consisterait à fixer la bonification, non pas en pourcentage de la pension, mais de façon forfaitaire. Un tel système serait en rupture avec la conception des régimes français de retraite et avec celle des autres avantages familiaux de retraite qui sont, en droit comme la majoration de durée d'assurance, ou en fait comme l'AVPF, en relation directe avec le revenu que les retraités ont reçu au cours de leur vie professionnelle. A vrai dire, la proportionnalité de la bonification à la pension, et donc indirectement aux revenus antérieurs du retraité, ne peut être analysée comme une mesure antiredistributive que si l'on oublie le fondement de cette bonification : elle n'a pas été établie pour réduire ou augmenter les inégalités entre retraités, mais pour compenser les charges de famille entre personnes qui ont eu des enfants et personnes qui n'en ont pas eu, de même niveau de vie

Cette interrogation est amplifiée par le statut fiscal de la bonification, son caractère non imposable renforçant selon certains commentateurs le côté "antiredistributif" lié à sa proportionnalité à la pension. La non imposition de la bonification est en effet contestable, car il s'agit bien d'un revenu. La dépense fiscale correspondante est de 2,3 MdF, majorant la bonification de 6 % en moyenne par rapport à ce qu'elle serait si elle était imposable, cette majoration augmentant avec le taux marginal de l'impôt sur le revenu, donc avec les revenus.

Cela étant, le fait que la bonification n'est pas imposable "profite" de manière complexe aux différents ménages selon leurs revenus. L'avantage n'est pas d'autant plus grand que les retraités sont aisés, mais

suit une "courbe en U" : l'avantage est le plus élevé aux deux extrémités de l'échelle des retraites.

En effet, si la bonification était imposable, de nombreux ménages deviendraient imposables, devraient acquitter la CSG et la CRDS et supporteraient une charge de 6,7 % sur la totalité de leurs retraites, ramenant le rendement de la bonification à 3,3 % contre le taux nominal de 10 %. Les ménages concernés sont nombreux : ce sont ceux dont le revenu imposable se situe, pour ceux dont la bonification est de 10 %, entre 70 313 et 77 344 F pour un couple et entre 57 198 et 62 918 F pour une personne isolée.

Certains ménages dont le revenu imposable est moins élevé du fait de la non imposition de la bonification supporteraient une taxe d'habitation plus élevée

Enfin, les ménages locataires ou encore accédants à la propriété bénéficient d'une aide au logement majorée puisque la bonification n'est pas intégrée dans la base ressources. Environ la moitié de ces allocataires seraient concernés par la réintégration de la bonification dans l'assiette de calcul des aides ; compte tenu de l'élasticité de l'ALS au revenu, la baisse d'allocation logement serait sensible (ainsi un couple de retraités ayant 8 800 F de pension, dont 10 % sous forme de bonification et payant un loyer au plafond de la zone II verrait son allocation logement passer de 337 F à 0 F, soit une diminution de son revenu de 3,8 %).

Au total, la non imposition de la bonification procure des avantages élevés pour les ménages les plus modestes et les plus aisés selon une courbe en U, comme on le voit dans le tableau suivant qui compare, pour un couple de retraités ayant élevé trois enfants, la valeur nominale de la bonification (10 %) et la valeur réelle qu'elle a, c'est-à-dire sa valeur additionnée des avantages que procure le fait qu'elle n'est pas imposable.

Retraite	7700	8800	9900	11000	16500	33000	50000
Bon. nominale	700	800	900	1000	1500	3000	5000
"Valeur réelle" ¹	1238	1137	1642	1076	1759	3713	6548
Rapport (%)	177 %	142 %	182 %	108 %	117 %	124 %	131 %

1 C'est-à-dire tenant compte de la non imposition et des conséquences de celle-ci.

II - La bonification pour conjoint à charge

La bonification pour conjoint à charge servie aux titulaires de pension dans un nombre limité de régimes (régime général et régimes alignés, mines et professions libérales) est accordée sous condition que le conjoint à charge :

- soit âgé de plus de 65 ans, ou de 60 ans en cas d'inaptitude au travail ;
- ne bénéficie pas d'une pension, allocation ou rente acquise au titre de l'assurance vieillesse ou de l'assurance invalidité, en vertu d'un droit propre ou d'un précédent conjoint, sauf si cet avantage est d'un montant inférieur à celui de la majoration ;
- ne dispose pas de ressources personnelles (y compris le montant intégral de la majoration) supérieures au plafond de l'AVTS.

La bonification n'est pas subordonnée à l'existence d'enfants. Son montant, fixé à 4 000 F par an au

maximum, est gelé à ce niveau depuis 1977.

L'intégralité de la bonification est acquise si le titulaire de la pension peut faire valoir une durée d'assurance dans le régime d'au moins 150 trimestres, ou s'il bénéficie d'une pension de vieillesse substituée à une pension d'invalidité. Lorsque la durée d'assurance est inférieure à 150 trimestres, la bonification est réduite au prorata du nombre de trimestres acquis.

Les bénéficiaires de la bonification dans le régime général sont de 177 408 au 31 décembre 1999 (- 7 % par rapport au 31 décembre 1996). La bonification est perçue pour près de 98 % par des hommes au titre de leur conjoint. Le nombre des bonifications attribuées en 1999 est de 843. Sur la base d'un tel flux, le nombre des retraités qui percevraient, à l'échéance d'une vingtaine d'années, cette bonification ne serait plus que de 17 000, soit environ 10 % de l'effectif actuel.

Deux régimes connaissent une situation particulière : celui des industriels et commerçants (ORGANIC) et celui des mineurs. ORGANIC sert en effet, parallèlement à la bonification "commune" attribuée dans les conditions du régime général, une bonification spéciale, contributive, prévue par le régime obligatoire dit "des conjoints". En outre, il s'agit du seul régime pour lequel la dépense correspondant à la bonification commune s'accroît, alors que les effectifs de bénéficiaires continuent à diminuer. L'explication tient au fait que l'alignement du régime sur le régime général datant de 1973, le niveau de la proratisation ne peut que continuer à s'élever d'ici à 2010, et le coût qui en résulte reste supérieur, plus pour longtemps sans doute, à celui induit par la diminution constante du nombre de bénéficiaires.

Le régime des mines sert la bonification sur une base nettement plus généreuse (au niveau de l'AVTS, soit 17 545 F en 1999, pour son montant intégral, à condition d'avoir accompli 60 trimestres dans le régime, au prorata des trimestres pour une durée inférieure). Ainsi, pour 44 025 bénéficiaires en 1999, la dépense est de 653,7 MF, le montant moyen versé étant de 14 850 F contre 2 220 F dans le régime général.

La bonification versée par le régime général et les régimes alignés est remboursée par le fonds de solidarité vieillesse. Ce dernier a consacré à ce titre 576 MF en 1996, 557 MF en 1997 et 547 MF en 1998. La dépense pour le seul régime des mines - non remboursée par le FSV- est supérieure à celle affectant le régime général et les régimes alignés pour un effectif pourtant quelque six fois et demi moins élevé (287 000 au 31 décembre 1998 dans le régime général et les régimes alignés).

Compte tenu de l'accroissement du nombre de femmes arrivant à l'âge de la retraite qui bénéficient de droits propres, excluant par là-même leur conjoint de l'octroi de la bonification, la diminution de ce poste de dépense dans les régimes concernés devrait s'accélérer.

RECOMMANDATION

Réintégrer la bonification proportionnelle de la pension dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

REPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES (page 675)

SECTION V :

Les pensions de réversion

Les pensions de réversion occupent une place particulière parmi les dispositifs étudiés dans ce chapitre. Elles ne dépendent pas du nombre d'enfants que le couple a eus et ne constituent donc pas un avantage "familial" *stricto sensu*. Il s'agit plutôt d'un avantage "conjugal" destiné à garantir au dernier survivant du couple (le veuf, qui en réalité est souvent une veuve) un niveau de vie correct en lui versant une fraction de la pension de son conjoint.

Les effectifs et dépenses en cause sont élevés : 4 millions de veufs ; 135 MdF de prestations annuelles, pour une pension moyenne de près de 3 000 F par mois.

I – Des systèmes de réversion très divers selon le régime

Tous les régimes de retraite mettent en œuvre des systèmes de réversion, mais ils présentent de profondes disparités. On peut opposer ainsi deux types de régime :

- ceux qui font de la pension de réversion un "droit de suite" de la pension du décédé : le droit à réversion est acquis sans condition au veuvage (ces régimes ne connaissent pas de condition d'âge ou de ressources). C'est le cas des régimes de fonctionnaires, des régimes spéciaux et, pour certains de leurs aspects, de l'ARRCO et de l'AGIRC.

- et ceux qui réservent la pension de réversion aux survivants les plus modestes ou la concentrent sur eux. C'est le cas du régime général qui subordonne la pension de réversion à des conditions d'âge et de revenu. Ces conditions, à l'origine très sévères, ont été assouplies, qu'il s'agisse de la condition d'âge (passée de 65 à 55 ans), de la possibilité de cumul d'une part entre la réversion et une activité (admise en 1972 sous plafond), d'autre part entre réversion et pension de retraite personnelle du survivant (les plafonds de cumul ayant été substantiellement améliorés depuis 1972).

Dans la plupart des cas, les pensions de réversion sont des dispositifs simples : le veuf perçoit une fraction (50 à 60 %) de la pension de son conjoint décédé, ou de celle dont il aurait pu bénéficier au moment de son décès. Toutefois, le régime général subordonne la pension de réversion à des conditions complexes qui en font un système atypique.

Tous les régimes fondent la pension de réversion sur le mariage (à l'exception des fonctions publiques qui l'ouvrent au profit des enfants à charge lorsque la mère n'est pas "habile" à la percevoir, par exemple en cas de concubinage avec le fonctionnaire défunt). Ce mariage doit avoir eu, sauf pour l'ARRCO et l'AGIRC, une durée minimale, condition souvent supprimée lorsque des enfants en sont issus.

Depuis 1978, tous les régimes partagent la pension de réversion entre les veufs et ex-conjoints divorcés (pour autant qu'ils ne se soient pas remariés). La fréquence des partages est déjà significative (par exemple près de 9 % des pensions versés par la fonction publique d'Etat). L'arrivée à l'âge du veuvage de générations dont le taux de divorce est élevé multipliera les cas de partage, source de difficultés de gestion et d'incompréhension entre les ex-conjoints. Cette perspective devrait conduire les gestionnaires à étudier des formules alternatives, du type de celle mise en œuvre en Allemagne où on statue sur l'attribution des droits à retraite au moment du divorce.

A l'origine, les pensions de réversion étaient réservées aux veuves, en droit (fonctions publiques) ou en fait (régime général où la pension de réversion n'était cumulable ni avec une activité professionnelle ni avec une retraite personnelle, situations usuelles pour les hommes). L'évolution des mœurs, la diffusion du travail féminin et la pression des réglementations européennes expliquent que les règles d'origine

aient été assouplies.

Dans le régime général, il n'existe plus de règle discriminatoire au détriment des veufs ; le desserrement des conditions de cumul explique la croissance du nombre des pensions de réversion attribuées à des veufs.

Dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux, les pensions de réversion des veufs sont certes assorties de conditions restrictives, mais ces restrictions ne sont pas très rigoureuses (si la pension n'est accordée qu'à 60 ans, la sévérité de cette règle est partiellement compensée par l'attribution de la réversion aux enfants à charge ; si la pension est souvent écartée, c'est à un niveau plutôt élevé). La résorption de ces disparités ne poserait donc pas de problème financier majeur.

II – Le taux et l'assiette des pensions de réversion

Le taux de réversion, c'est-à-dire le rapport entre la pension de réversion et la pension du décédé, diffère peu selon les régimes. Il est de 54 % dans le régime général (taux calculé avant application éventuelle des règles de cumul entre retraite personnelle et pension de réversion). La loi du 25 juillet 1994 avait prévu qu'il passe de 52 % (taux de l'époque) à 60 %, ce qui aurait unifié les taux entre le régime de base et les régimes complémentaires et satisfait à la revendication majeure des associations de veuves civiles (le taux de 60 % est celui qui est censé égaliser les niveaux de vie entre le survivant et le couple initial si l'on admet que l'équivalence en termes d'unités de consommation est de 1/1,7^[266]).

Le taux a été porté à 54 % le 1^{er} janvier 1995 et n'a pas été augmenté depuis. Il est de 60 % dans les régimes ARRCO et AGIRC. Il est de 50 % dans les fonctions publiques et la plupart des régimes spéciaux.

De nombreux régimes mettent en place des mécanismes de pension minimale de réversion pour augmenter les retraites les plus basses (sans préjudice de l'application, le moment venu, du minimum vieillesse).

C'est le cas du régime général. La pension minimale de réversion est de 1474 F par mois pour autant que le défunt ait validé au moins 60 trimestres au régime général (la pension minimale étant proratisée pour des durées inférieures). Cette référence appelle trois commentaires.

Elle est appliquée dans chacun des régimes (régime général et régimes alignés) auxquels le défunt a appartenu, ce qui peut amener le total des pensions de réversions à une somme nettement supérieure à celle que perçoit le survivant en cas de régime unique du défunt. Il y a là une anomalie à corriger.

Le niveau garanti est modeste.

Enfin, cette pension de réversion minimale est éventuellement complétée par le minimum vieillesse. Il conviendrait d'analyser la fréquence des cas de superposition et d'apprécier l'opportunité d'augmenter le niveau de vie des veufs par une augmentation, soit de la pension minimale, soit du minimum vieillesse lui-même.

Dans les fonctions publiques, les mécanismes garantissant un minimum de la pension de réversion sont très divers et dans l'ensemble plus généreux que dans le régime général.

Enfin, dans le régime des exploitants agricoles, on a mis en place depuis quelques années une série de mesures, souvent de type forfaitaire pour augmenter les pensions de réversion les plus basses.

III – L'inégalité créée par la présence ou l'absence d'une condition d'âge

Le régime général subordonne le bénéfice de la pension de réversion à une condition d'âge. Le survivant doit avoir 55 ans. Les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC ont retenu cette référence, mais l'ont assortie d'une dérogation (pas de condition d'âge si le veuf a deux enfants à charge au moment du décès, ce qui est relativement fréquent s'agissant de personnes jeunes et compte tenu de la définition de l'enfant à charge, moins de 25 ans si l'enfant poursuit ses études par exemple).

Or, de nombreuses veuves -16% -ont moins de 55 ans au moment de leur veuvage. Leur situation est souvent difficile : leur insertion sur le marché du travail -lorsqu'elles étaient inactives- est malaisée et peu valorisée ; lorsque l'enfant n'a perdu qu'un de ses parents, il n'existe pas de pensions d'orphelin pour cet enfant à charge, ni au régime général, ni à l'AGIRC ni à l'ARRCO.

La situation de ces veuves du secteur privé contraste avec la situation de celles des fonctions publiques et régimes spéciaux, car, dans ces régimes, il n'y a pas d'âge minimum pour les pensions de réversion et les enfants à charge reçoivent des pensions d'orphelin - le plus souvent de 10 % de la pension "potentielle" du défunt. Sans doute, le cumul de ces pensions et des prestations familiales dues au titre de ces enfants est-il parfois limité (dans des conditions qui appellent au demeurant une clarification juridique et technique). Mais elles représentent un apport substantiel.

L'âge minimum de 55 ans et l'absence de pensions d'orphelin ont conduit à instituer un dispositif, très partiel, atténuant la rigueur de ces règles du régime général. L'assurance veuvage créée en 1980 assure pendant deux ans un revenu minimum (prolongé jusqu'à 55 ans si l'allocataire a accédé à l'assurance veuvage après 50 ans). Mais la protection assurée, réformée en 1999 (suppression du caractère dégressif de la prestation, durée de bénéfice ramenée de trois à deux ans, mesures d'intéressement permettant un cumul partiel du salaire et de la prestation...), reste limitée. Le relais est certes pris par le RMI, le moment venu ; mais il se traduit alors par une baisse sensible de prestation.

La faible fréquence des veuvages précoces affectant des allocataires du régime général et la modestie de la protection sociale actuellement garantie justifieraient qu'on étudie deux scénarios (alternatifs ou cumulatifs) améliorant la situation des "jeunes veuves".

Soit la suppression de la condition d'âge de 55 ans qui prendrait tout son sens si l'ARRCO et l'AGIRC adoptaient la même position. Cette réforme ne serait pas très coûteuse. Pour le régime général, le plafond de ressources étudié ci-après, écarterait de la prestation de nombreuses veuves actives. 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. Pour les régimes complémentaires, le coût resterait modéré puisque la règle actuelle qui supprime la condition d'âge lorsque le veuf a deux enfants à charge atténue déjà fortement l'incidence de la condition d'âge à 55 ans.

Soit l'institution d'un régime de pensions d'orphelins qui corrigerait pour celles des veuves de moins de 55 ans ayant des enfants à charge la rigueur de la condition d'âge elle-même.

IV – L'inégalité créée par la diversité de la prise en compte des ressources

A la différence des autres régimes, le régime général tient compte des revenus du survivant dans l'accès à la pension de réversion.

Il le fait d'abord en prévoyant un plafond de ressources à la liquidation. Pour bénéficier de la pension de réversion, le survivant ne doit pas disposer de ressources annuelles dépassant 2080 fois le SMIC horaire. Une fois la pension liquidée, on ne réexamine plus les ressources du titulaire qui peuvent dépasser alors

le plafond.

Sont, du fait de ce plafond, exclues de la pension de réversion de très nombreuses veuves actives et, parmi les retraitées, celles dont les pensions complémentaires propres et leurs autres revenus (à l'exclusion de ceux provenant de la communauté ou du défunt) les situent au-dessus du plafond.

Cette disposition appelle trois remarques.

D'abord, on apprécie les ressources sur la période de référence la plus favorable au demandeur : trois mois ou un an avant la demande, ou encore avant le décès. Cette règle aboutit à traiter inégalement des veufs de même revenu en fonction de leur calendrier de travail. Ainsi une veuve active peut avoir droit à pension à 55 ans si elle était inactive avant le décès -déjà lointain- de son mari, même si depuis lors elle exerce une activité professionnelle au-dessus du plafond. Une femme inactive qui s'est portée sur le marché du travail quelques mois avant l'année qui a précédé le décès -notamment parce que la maladie ou le chômage de son conjoint faisait peser sur leur revenu une menace réelle- sera exclue de la pension de réversion alors qu'à quelques mois près elle y aurait droit. Une veuve titulaire de sa pension de réversion peut prendre un travail ou voir sa rémunération substantiellement augmentée sans qu'on revienne sur son droit à pension, même si ses revenus excèdent largement le plafond.

En deuxième lieu, l'effet de seuil est brutal : on perd le droit à pension de réversion pour quelques francs, sauf, cas d'école, si on a organisé son "appauvrissement" momentané pour passer au-dessous du plafond le temps d'introduire avec succès une demande de pension.

Enfin, 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.

Il conviendrait de revoir cet ensemble de règles peu cohérentes, sévères et souvent inéquitables. L'augmentation du plafond, le lissage de l'effet de seuil et le réexamen annuel de la condition de ressources devraient être étudiées et constitueraient une alternative raisonnable à la suppression de la règle du plafonnement qui pourrait - après chiffrage - paraître trop coûteuse.

Les ressources propres des veufs interviennent dans la pension de réversion d'une seconde façon, par le biais de règles limitant le cumul entre la pension de réversion et leur pension de retraite. Bien que les plafonds de cumul aient été augmentés depuis 1972 - date à partir de laquelle le cumul a été autorisé- ils entraînent à un écrêtement sensible des pensions de réversion.

Parmi les 2,1 millions de veufs titulaires d'une pension de réversion du régime général, on peut distinguer trois catégories.

38 % ont un droit dérivé "pur" (ils n'ont pas de retraite personnelle), et 19 % cumulent sans écrêtement leur pension personnelle et la pension de réversion parce que le cumul de ces avantages est au-dessous du plafond. Pour ces deux premières catégories d'attributaires, le taux de réversion est donc bien de 54 %.

43 % subissent un écrêtement de leur pension de réversion qui varie avec le niveau des avantages en cause et le poids relatif des pensions du défunt et du veuf. Pour cette troisième catégorie de veufs, le taux d'écrêtement moyen est de 41 % (situant le taux réel de réversion à $59 \% \times 54 \% = 32 \%$ contre le taux de 54 % "affiché") et la perte qui en résulte est de 917 F par mois.

L'économie qui résulte de cette limitation du cumul est estimée à près de 10 MdF, à comparer aux 35

MdF, dépense totale de réversion dans le régime général. La supprimer augmenterait donc les dépenses d'un tiers.

L'existence de cette limitation appelle quatre remarques.

La technique de calcul comporte certaines incohérences. Elle n'est pas neutre en fonction du régime de retraite du survivant (elle se révèle plus sévère pour les survivants fonctionnaires et ressortissants des régimes spéciaux que pour les ressortissants du régime général). Elle ne traite pas de façon identique, à revenus de retraite donnés, les veufs d'un assuré qui a cotisé dans plusieurs régimes par rapport à celui qui a fait toute sa carrière au régime général.... Ces incohérences peuvent être corrigées mais au prix de fortes lourdeurs de gestion.

On ne peut porter de jugement sur la pertinence des règles de cumul en se limitant à en examiner l'incidence pour le seul régime général. Comme les veufs en cause perçoivent des pensions de réversion dans les régimes complémentaires sans considération de leurs ressources, c'est le taux "consolidé" de réversion qui permet seul d'apprécier leur niveau de vie. On constate alors que ce taux consolidé de réversion varie sensiblement, mais avec moins d'intensité que pour le seul régime général où il va de 0 à 54 %.

La limitation de cumul pour les salariés des entreprises privées contraste avec la situation des veufs dans les fonctions publiques et les régimes spéciaux où le taux de réversion réel est de 50 %, taux uniforme en fonction du revenu, alors qu'il varie entre 35/40 et 56 % pour la plupart des salariés du secteur privé. Cette disparité n'est pas, on l'a vu, la seule qui existe entre régimes (la limite d'âge à 55 ans et l'absence de pensions d'orphelin, le plafond de ressources personnelles à la liquidation...). Mais c'est celle qui pèse le plus.

L'écart créé entre les régimes par ces règles différentes de cumuls devrait croître dans les années à venir.

Dans les fonctions publiques, régimes spéciaux et les régimes ARRCO et AGIRC, la croissance des droits propres des femmes 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, 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 2020).

V - Perspectives

L'ampleur des disparités entre les retraites de réversion des régimes posera ainsi un problème d'équité, surtout compte tenu des arbitrages financiers difficiles que suscite la croissance des retraites de droit direct. Il n'est donc pas anormal de s'interroger sur l'opportunité de procéder à des réformes qui assurent une certaine convergence entre les régimes.

La définition du niveau de vie relatif souhaité pour les veufs -à différents niveaux de revenu le cas échéant- est au cœur de cette problématique.

Le bilan des situations actuelles apporte déjà des informations intéressantes dans ce débat.

Dans l'ensemble, les veufs du secteur privé ont un niveau de vie relatif qui ne s'éloigne pas de façon radicale de celui qu'ils avaient en couple. En retenant, à partir des travaux de l'INSEE sur les échelles d'équivalence entre ménages en fonction de leur taille, le postulat que le niveau de vie d'une personne isolée est identique à celui d'un couple si le rapport de leurs ressources est de 1 (personne isolée) pour 1,5 (couple), on constate que le niveau de vie des veufs est souvent proche de la parité et que les écarts les plus fréquents sont de plus ou moins 15 à 20 % par rapport à la parité. Encore convient-il de remarquer que ces ratios s'améliorent de quelques points lorsqu'on prend en compte des avantages connexes attachés au veuvage (une demi part supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu, un régime préférentiel en matière de taxe d'habitation, un moindre prélèvement de CSG, de meilleures allocations de logement...).

Quant au niveau de vie absolu des veufs les plus modestes (le plus souvent des veuves qui ont été durablement inactives), il reste faible et le minimum vieillesse et les avantages qui lui sont attachés sont bas.

Ces constats ne conduisent pas à envisager une amélioration substantielle et générale des paramètres des pensions de réversion dans le régime général. Ils conduiraient à affecter d'éventuelles marges de financement à l'augmentation du taux de réversion plutôt qu'à l'augmentation des plafonds de cumul.

Les veufs des fonctions publiques et des régime spéciaux ont dans l'ensemble un niveau de vie relatif meilleur (le taux de 50 % -inférieur aux taux de 54 ou 60 % affichés pour les salariés du secteur privé- est un "vrai" taux, puisque la pension de réversion est acquise sans écrêtement et que, pour les plus petites pensions, les systèmes de minima de réversion sont assez protecteurs). Cet écart devrait faire l'objet d'une réflexion dans le cadre du réexamen d'ensemble des retraites du secteur public.

RECOMMANDATIONS

- 1. Supprimer le cumul des pensions minimales en cas de pluriréversion.*
- 2. Chiffrer l'incidence de la suppression de la condition d'âge dans le régime général ; étudier l'hypothèse alternative de pensions d'orphelin ; clarifier, en tout état de cause, le régime de cumul entre ces pensions et les prestations familiales.*
- 3. Revoir la condition de ressources à l'accès à la pension de réversion dans le régime général (lissage de l'effet de seuil ; révision des périodes de référence ou institution d'un contrôle annuel de la condition de ressources ; meilleure neutralité en fonction de la nature et de l'origine des ressources).*
- 4. Analyser 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.*
- 5. Revoir le statut fiscal du veuvage pour l'intégrer, sur des bases plus cohérentes, dans le scénario de convergence évoqué ci-dessus.*

^[266] Cette équivalence était établie lors de la préparation de la loi de 1994 à partir de l'ancienne échelle de consommation, dite d'Oxford, où le premier adulte du ménage comptait pour 1 et le second 0,7 en raison des frais et consommations fixes. Dans ces conditions, avant le décès, le nombre d'unités de consommation du ménage est de 1,7, après le décès il est de 1 et

l'équivalence des niveaux de vie pour le ou la survivant(e) conduit à lui verser $1/1,7 = 59\%$ de la pension de son conjoint. Il vaudrait mieux retenir l'échelle récente de l'INSEE et de l'OCDE où le premier adulte compte pour 1 et le second 0,5, ce qui conduirait, avec le même raisonnement, à viser un taux de réversion de $1/1,5 = 67\%$. Cela étant, ce résultat n'est valable qu'en l'absence de pension propre du (de la) survivant(e), et en l'absence d'enfants. S'il y a des enfants, le taux de réversion assurant l'égalité de niveau de vie est plus élevé ; si le survivant a une pension propre, il est moins élevé.

Section V : Les pensions de réversion

REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

La Cour souligne les différences entre régimes selon qu'existe ou non une condition d'âge pour la réversion ce qui la conduit à formuler des propositions —inspirées des actuelles dispositions des régimes de la fonction publique— pour améliorer le sort des jeunes veuves : suppression de la condition d'âge pour bénéficier de la réversion et/ou institution de pensions d'orphelins.

Ces propositions appellent les remarques suivantes :

1 - Les conditions de réversion —identiques pour les veufs et les veuves du régime général— sont distinctes et plus favorables aux veuves qu'aux veufs dans la fonction publique (pas de condition d'âge ni de plafonnement selon les ressources) contrairement à l'égalité de traitement requise par la législation européenne.

2 - Le critère d'âge ne peut être examiné indépendamment du critère de plafonnement ou non de la pension de réversion en fonction des ressources du conjoint survivant : en termes d'équilibre pour le régime vieillesse, la suppression de la condition d'âge peut être gagée par une modification de la condition de revenu.

3 - Derrière les propositions qu'elle formule, la Cour se place dans une optique d'amélioration de la situation des veuves les plus démunies. On peut, à ce titre, s'interroger sur la pertinence de faire peser sur les régimes d'assurance vieillesse le service de prestations qui relèvent davantage de la solidarité nationale, ou d'un objectif de politique sociale visant à assurer à chacun un minimum de revenu. Compte tenu des charges croissantes que ces régimes vont connaître au cours des prochaines décennies liées à l'évolution démographique de la population, le principe de mise à leur charge de dépenses non contributives paraît difficilement envisageable.

4 - Ceci n'interdit toutefois pas, comme le fait la Cour, de s'interroger sur la définition d'objectifs de solidarité à l'égard de certaines catégories de personnes, mais en se situant dans un champ distinct de celui de la « retraite ».

REPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ETAT

En ce qui concerne les pensions de réversion, la veuve d'un homme fonctionnaire perçoit une pension de réversion égale à 50 % de celle qu'il a obtenu ou aurait pu obtenir, augmentée le cas échéant de la rente d'invalidité et des majorations, sans condition d'âge ni de ressources. Le veuf d'une femme fonctionnaire perçoit quant à lui un taux identique de 50 % de la pension qu'elle a obtenu ou aurait pu obtenir, augmentée des avantages y afférents, mais cette pension est plafonnée (à 37,5 % de l'indice brut 550 soit 4 866, 65F/mois au 1^{er} décembre 1999), suspendue en présence d'un orphelin de moins de 21 ans et différée jusqu'à l'âge de 60 ans, sauf infirmité ou maladie incurable du conjoint survivant. Des aménagements pourraient également être envisagés parallèlement à l'alignement de la situation des deux sexes.

REPONSE DE LA CAISSE NATIONALE DE RETRAITE DES CADRES DE COLLECTIVITES LOCALES

L'analyse de la Cour n'appelle aucune observation particulière.

REPONSE DE L'ASSOCIATION GENERALE DES INSTITUTIONS DE RETRAITE DES CADRES

Sur ce point, cf. ci-dessus la réponse à la section I de ce chapitre.