

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 27 juin 2012 à 9 h 30  
« Réversion et veuvage : évolutions récentes »

|   |
|---|
| <b>Document N°1</b>                                     |
| <i>Document de travail,<br/>n'engage pas le Conseil</i> |

## **Note de présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Réversion et veuvage : évolutions récentes

Ce dossier fait le point sur les questions relatives à la réversion et au veuvage précoce. Il s'inscrit dans le prolongement des travaux menés par le COR en 2007 et 2008 dans le cadre du 6<sup>e</sup> rapport du COR « Retraites : droits familiaux et conjugaux ».

Depuis 2008, la législation relative à la réversion a évolué notamment sur deux points (**document n°2**) : d'une part la **condition d'âge minimum** de 55 ans pour percevoir une réversion du régime général ou des régimes alignés, que la loi de 2003 prévoyait d'assouplir puis de supprimer, a été rétablie au 1<sup>er</sup> janvier 2009 ; d'autre part une **majoration de la réversion** sous condition de ressources a été instaurée au 1<sup>er</sup> janvier 2010. Nous illustrons l'impact de ces deux mesures par des données statistiques relatives au régime général (**document n°4**).

Depuis 2008, de nouvelles décisions jurisprudentielles ont par ailleurs posé à nouveau la question de **l'extension de la réversion aux couples non mariés** (**document n°5**), que le COR avait déjà abordée dans son 6<sup>e</sup> rapport (**document n°6**).

Plus généralement, ce même rapport proposait des **pistes d'évolution** pour adapter les droits conjugaux aux transformations du couple, que nous rappelons dans le **document n°6**. Parmi ces pistes d'évolution figurent divers aménagements possibles de la réversion, mais aussi le remplacement éventuel de la réversion par un dispositif de **partage des droits** à la retraite (ou *splitting*). En complément du 6<sup>e</sup> rapport, le **document n°7** compare sur le plan technique les propriétés de la réversion et du partage des droits.

Enfin, ce dossier approfondit la question de la prise en charge du **veuvage précoce**, à la lumière de travaux récents de l'IGAS (**document n°8**). Le 6<sup>e</sup> rapport du COR soulignait l'importance de cette question (**document n°10**), qui se pose à nouveau suite au rétablissement de la condition d'âge minimum qui va de pair avec le maintien de l'allocation veuvage (**document n°9**).

### **1 – Rappels sur la réversion**

Tous les régimes de retraite français accordent une pension de réversion au conjoint survivant :

- dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, 50 % de la pension du décédé, sans condition de ressources, sous réserve que le conjoint survivant ne se remarie pas ;
- pour les salariés du secteur privé : dans les régimes de base, taux de 54 % (hors majoration de réversion) sous condition de ressources (incluant la réversion de base, la retraite propre tous régimes et les autres ressources propres du survivant, ainsi que les ressources du conjoint en cas de remariage, PACS ou concubinage) ; dans les régimes complémentaires, taux de 60 % sans condition de ressources, sous réserve que le conjoint survivant ne se remarie pas ;

- pour les non-salariés, règles analogues aux salariés avec quelques différences selon les régimes.

Les règles relatives à la réversion, à savoir le taux de réversion, les conditions de perception (ressources, âge minimum, ancienneté du mariage, non-remariage), la proratisation en cas de divorce, les majorations ou pensions pour orphelin, varient d'un régime à l'autre, ce qui peut conduire à des disparités de traitement (voir 6<sup>e</sup> rapport du COR).

Les pensions de réversion représentaient en 2009 une masse totale de 32,5 milliards d'euros, soit 12,9 % de l'ensemble des pensions de retraite de droit propre ou de réversion<sup>1</sup> (voir 6<sup>e</sup> rapport du COR). Selon les projections du COR, cette part tendrait à baisser compte tenu de la progression de l'activité féminine et des évolutions démographiques.

Au 31 décembre 2010, on compte 4,25 millions de bénéficiaires de pensions de réversion sur l'ensemble des régimes, dont 1,09 million dépourvus de droits propres. Il s'agit à 91 % de femmes. Le nombre de bénéficiaires de la réversion augmente régulièrement (**document n°3**).

Au 31 décembre 2008, le montant de la pension de retraite totale tous régimes s'élevait en moyenne à 1 382 € par mois (dont 722 € de pension propre et 660 € de pension de réversion) pour les femmes cumulant droits propres et réversion, et à 565 € de pension de réversion (auquel s'ajoutent en moyenne 16 € de minimum vieillesse) pour les femmes sans droits propres bénéficiaires de réversion (montants bruts de prélèvements sociaux)<sup>2</sup>. Pour les hommes, généralement détenteurs de droits propres, le montant de la pension de retraite totale tous régimes s'élevait en moyenne à 1 672 € par mois (dont 1 392 € de pension propre et 280 € de pension de réversion).

La réversion assurerait aujourd'hui en moyenne aux femmes veuves le maintien du niveau de vie antérieur au décès (voir le 6<sup>e</sup> rapport du COR et **document n°6**) ; mais, en l'absence d'autres revenus que les pensions de retraite, il y a perte de niveau de vie pour les veuves dépourvues de droits propres et, inversement, gain lorsque la pension du conjoint survivant est comparable ou supérieure à celle du défunt (cas des hommes veufs aujourd'hui et de nombreuses veuves à l'avenir). Pourtant, les femmes veuves de 65 ans ou plus ont un niveau de vie moyen inférieur de 21 % aux couples de 65 ans ou plus en 2009, compte tenu d'effets de structure : elles sont plus souvent femme d'ouvrier, appartiennent à des générations plus âgées et possèdent nettement moins de patrimoine<sup>3</sup>. Le niveau de vie du conjoint survivant dépend en effet du partage du patrimoine lors de la succession. Par ailleurs sa situation financière dépend de ses choix en matière de logement (déménager ou non pour un logement plus petit).

Le 6<sup>e</sup> rapport du COR a étudié les différents objectifs possibles de la réversion : compenser les inégalités de fait entre hommes et femmes à la retraite, redistribuer vers les personnes veuves à bas revenus, maintenir le niveau de vie antérieur au décès, obtenir une prestation en contrepartie des cotisations versées par le conjoint dans une optique « patrimoniale »...

---

<sup>1</sup> Source DREES, « Les retraitées et les retraites en 2009 », page 18.

<sup>2</sup> Source Echantillon interrégimes 2008 de la DREES, d'après « Les retraites perçues fin 2008 », Etudes et résultats n°758, DREES 2011, [www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er758.pdf](http://www.sante.gouv.fr/IMG/pdf/er758.pdf)

<sup>3</sup> Voir « Inégalités entre hommes et femmes au moment de la retraite en France », dans « Regards sur la parité », INSEE, mars 2012, [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=FHPARIT12e\\_D1retrai](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FHPARIT12e_D1retrai)

Dans le cadre de son 6<sup>e</sup> rapport, le COR a examiné des pistes d'évolution de la réversion et des droits conjugaux, dans cinq directions :

- L'évolution des taux de réversion et des conditions de ressources. En particulier, l'introduction ou non d'une condition de ressources et la nature des ressources prises en compte dépendent de l'objectif poursuivi, et font d'ailleurs l'objet de débats au sein du COR (**document n°6**).
- Le veuvage précoce (se reporter à la partie 4 de la présente note).
- Les adaptations possibles de la réversion à la montée du divorce. Pour qu'elle ne dépende pas du parcours matrimonial après le divorce, la pension de réversion pourrait être systématiquement versée au *prorata* de la durée de mariage (y compris en cas de non remariage), avec possibilité de cumuler des réversions de plusieurs (ex)conjoints successifs (**document n°6**).
- L'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage. Pour tenir compte du développement des unions hors mariage parmi les jeunes générations, la réversion pourrait être étendue à certaines unions hors mariage. Par exemple, elle pourrait être étendue au PACS en contrepartie d'un minimum de devoir (engagement à des liens de solidarité financière proches de ceux du mariage ...) (**document n°6**). Le fait que la réversion ne soit pas ouverte aux couples pacsés soulève par ailleurs des questions juridiques relatives à une éventuelle discrimination à l'égard des couples non mariés. D'où l'importance de suivre l'évolution de la jurisprudence européenne et française sur cette question. Ainsi, selon un avis du Conseil Constitutionnel du 29 juillet 2011, le régime juridique de la pension de réversion est conforme à la Constitution et au principe d'égalité, car le mariage et le PACS reposent sur des obligations différentes (**document n°5**).
- Le partage des droits (ou *splitting*). En cas de divorce, la réversion pourrait être remplacée par un partage des droits à la retraite, afin que les ressources de chaque conjoint après le divorce ne dépendent plus du décès de l'ex-conjoint. Un dispositif de partage des droits appliqué à tous les couples (y compris en l'absence de divorce), et se substituant à la réversion, peut aussi présenter un intérêt (partie 3 de la présente note). Dans son 6<sup>e</sup> rapport, le COR estimait que la technique de partage des droits méritait d'être examinée plus en détail (le présent dossier y contribue), mais que sa mise en œuvre en France semblait prématurée. En outre, cette technique est plus facile à mettre en œuvre dans des régimes en points ou en comptes notionnels (**document n°6**).

## **2 – Evolutions récentes : condition d'âge minimum et majoration de la réversion**

### *Condition d'âge minimum*

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2005, la condition d'âge minimum de la réversion au régime général était de 55 ans.

La loi de 2003 prévoyait d'abaisser puis de supprimer cette condition d'âge (**document n°2**). D'où une période entre 2005 et 2008 où la condition d'âge a effectivement été abaissée (ouverture à 52 ans en juillet 2005 puis à 51 ans en juillet 2007), si bien que le régime général

a attribué chaque année environ 24 000 pensions de réversion avant 55 ans, soit environ 12 % des nouvelles attributions de droits dérivés.

A partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009, la condition d'âge de 55 ans a été rétablie, ce qui provoque une baisse du nombre d'attribution de droits dérivés avant 55 ans. Pour autant, les nouvelles attributions de droits dérivés avant 55 ans ne cessent pas complètement, puisque la condition d'âge demeure à 51 ans (à partir de 2009) pour les assurés dont le conjoint est décédé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (les jeunes veufs et veuves pour lesquels le décès du conjoint est intervenu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pourront ainsi demander à bénéficier de la réversion du régime général dès qu'ils atteindront l'âge de 51 ans). Au régime général, on compte ainsi 6 600 nouvelles attributions de droits dérivés avant 55 ans en 2011.

Les pensions de réversion attribuées avant 55 ans sont d'un montant légèrement inférieur aux autres pensions de réversion, parce que le veuvage précoce renvoie à des carrières incomplètes pour les conjoints décédés et que les conjoints survivants encore en activité sont davantage affectés par la condition de ressources.

### *Majoration de la réversion*

Depuis le 1er janvier 2010, il existe une majoration de réversion portant le taux de 54 % à 60 % dans les régimes de base de salariés et de non-salariés, pour les assurés dont le total des pensions (droit propre et réversion) n'excède pas un certain montant (840 € par mois en 2012).

La condition de ressources relative à la majoration de la réversion apparaît en général<sup>4</sup> plus restrictive que celle appliquée à la réversion du régime général : d'une part elle porte sur l'ensemble des pensions de retraite du survivant (tous régimes de base et complémentaires, droits propres et réversion), alors que la condition de ressources relative à la réversion inclut tous les droits propres (base et complémentaires) et les réversions des régimes de base mais exclut les pensions de réversion versées par les régimes complémentaires ; d'autre part le plafond est nettement inférieur (841 € versus 1 598 € en 2012).

En conséquence, la majoration de la réversion ne bénéficie qu'à environ 10 % de l'ensemble des bénéficiaires de droits dérivés âgés de 65 ans et plus au régime général (1,4 % chez les hommes et 10,4 % chez les femmes, cette proportion s'élevant à 14 % pour les femmes de plus de 95 ans). Après une période de montée en charge, le nombre de bénéficiaires s'établit fin 2011 à 228 000 au régime général (**document n°4**).

En revanche la condition de ressources de la majoration de la réversion est moins restrictive que celle du minimum vieillesse pour un veuf ou une veuve vivant seule : d'une part, cette dernière inclut l'ensemble des ressources du ménage y compris les revenus du patrimoine ; d'autre part, le plafond du minimum vieillesse est légèrement inférieur (777 € contre 841 € en 2012). Seule une minorité des bénéficiaires de la majoration de réversion au régime général seraient également allocataires du minimum vieillesse (on ne dispose pas à ce jour de données précises).

---

<sup>4</sup> Pour certains assurés, la condition de ressources de la réversion pourrait apparaître au contraire plus restrictive, car elle inclut les ressources propres du survivant autres que les retraites : revenus du patrimoine propre du survivant (non compris le patrimoine commun issu du couple) et revenus d'activité (avec un abattement de 30%).

Au 31 décembre 2011 les bénéficiaires de la majoration de la réversion au régime général perçoivent en moyenne de 25 € par mois de majoration en plus de leur pension de réversion du régime général (243 €).

Pour le régime général, la majoration de la réversion représente une dépense de 70 M€ en 2011, soit 0,8 % des droits dérivés (**document n°4**).

### **3 – Les propriétés de la réversion et du partage des droits**

Le **document n°7** récapitule les propriétés de la réversion, avec ou sans condition de ressources, et les compare à celles d'un dispositif de partage des droits appliqué à tous les couples (y compris en l'absence de divorce), dans l'hypothèse d'absence de revenus autres que les pensions de retraite.

En cas de décès sans qu'il y ait eu de divorce, la réversion (sans condition de ressources) assure plus ou moins le maintien du niveau de vie du conjoint survivant : plus la pension propre du survivant est élevée par rapport à celle du défunt, plus le niveau de vie augmente (ou moins il diminue) suite au décès. Les veufs ont ainsi en général des revenus supérieurs aux veuves. L'introduction d'une condition de ressources peut permettre de se rapprocher de l'objectif de maintien de niveau de vie sur une plus large plage de valeurs des pensions du défunt et du survivant.

Si l'on se fixe pour objectif d'assurer le maintien du niveau de vie suite au décès, le dispositif classique de réversion demeure ainsi un bon instrument. Les taux de réversion actuellement en vigueur dans le système français assurent à peu près en moyenne le maintien du niveau de vie pour les veuves. Cependant, comme les pensions de droit propre des femmes progressent, il se pourrait à l'avenir que la réversion aille au-delà du maintien du niveau de vie des veuves, à législation inchangée.

L'avantage d'un dispositif de partage des droits suite au décès, par rapport à la réversion, est que le partage des droits garantit par construction le même revenu au survivant d'un couple, qu'il s'agisse de l'homme ou de la femme.

Le partage simple des droits est moins coûteux que la réversion sans condition de ressources pour le régime de retraite. En contrepartie, il apparaît rarement avantageux pour les assurés, y compris pour les femmes.

C'est pourquoi le **document n°7** étudie un partage des droits à taux majoré, globalement équivalent à la réversion en termes de coût global pour le régime et en termes de revenus pour les veufs et veuves. Un partage des droits majoré pourrait ainsi assurer globalement le maintien du niveau de vie en égalisant les revenus des veufs et des veuves contrairement à la réversion.

L'objectif de maintien du niveau de vie suite au décès, qu'il soit assuré par une réversion avec condition de ressources ou par un partage des droits à taux majoré, risque toutefois d'entrer en conflit avec l'objectif de promouvoir le travail féminin. En effet, si l'on poursuit l'objectif de maintien du niveau de vie, le niveau de vie des veuves ne doit pas dépendre du choix de la répartition – symétrique ou dissymétrique - des rôles domestiques et professionnels au sein du

couple, alors que, pour inciter au travail féminin, il serait préférable d'assurer un niveau de vie plus élevé aux veuves qui ont acquis des droits propres importants, ce qui suppose une répartition plus symétrique des rôles au sein du couple (ce qui est le cas avec un dispositif de réversion sans condition de ressources).

#### **4 – Le veuvage précoce et l'assurance veuvage**

Dans le cadre de son 6<sup>e</sup> rapport, le COR s'est saisi de la problématique du veuvage précoce dans un contexte législatif particulier. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, alors en préparation, prévoyait de rétablir la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion à 55 ans, tout en prorogeant temporairement l'allocation veuvage, dispositif destiné spécifiquement aux veufs de moins de 55 ans. Le rapport soulignait alors que le veuvage précoce restait une réalité importante et concernait une population significative, malgré les transformations effectives du couple et de la famille. Il mentionnait toutefois la difficulté à définir et donc à mesurer cette population et posait la question de la spécificité des problématiques rencontrées et des réponses à y apporter, au regard des problématiques plus larges des familles monoparentales et des caractéristiques du système de retraite (**document n°10**).

Depuis, la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a confirmé la condition d'âge de 55 ans pour l'attribution de la pension de réversion au régime général et l'assurance veuvage a été rétablie. Dans ce contexte, le **document n°8** actualise dans un premier temps les données générales du 6<sup>e</sup> rapport du COR relatives au veuvage précoce<sup>5</sup>, et confirme les tendances alors mises en avant – ces données générales étant précisées par des compléments sur les caractéristiques de l'allocation veuvage présentés dans le **document n°9**. Il détaille, dans un deuxième temps, les caractéristiques de l'assurance veuvage, qui représente le principal dispositif venant en aide aux personnes devenues veuves précocement. Dans la troisième partie sont présentés les nombreux autres dispositifs dont peuvent bénéficier ces personnes, le cas échéant. Enfin, dans une quatrième et dernière partie, le document apporte quelques éléments de comparaison sur les réponses apportées au veuvage précoce dans les différents pays européens.

Ces éléments de constat montrent la diversité des aides potentiellement accessibles aux personnes concernées par le veuvage précoce. Néanmoins, cette multiplicité s'accompagne d'une disparité dans les critères d'accès qui peut générer des inégalités entre les veufs, avec le risque de laisser de côté certains d'entre eux en fonction notamment de la nature de l'activité professionnelle du conjoint. De plus, elle est synonyme d'une complexité susceptible de limiter l'accès effectif à ces aides.

---

<sup>5</sup> La DREES publiera très prochainement un numéro d'*Etudes et Résultats* sur le veuvage précoce qui apportera également des éléments complémentaires à cet état des lieux.