

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

Document N°2
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Evolutions réglementaires récentes relatives à la réversion

Direction de la sécurité sociale

Evolution législative et réglementaire récente relative à la réversion

Direction de la Sécurité Sociale

En 2009, plus de 4,2 millions de retraités¹ au sein de tous les régimes de base et complémentaires bénéficient d'une pension de réversion correspondant à une dépense annuelle de 32,5 Md € (DREES). Pour le seul régime général, cette dépense représente 9,4 Md €. Outre cet enjeu collectif en termes de prise en charge et de financement de ces pensions de retraite de droits dérivés, la réversion constitue une prestation déterminante pour le niveau de vie de nombreuses femmes. La réversion est une prestation essentiellement féminine, attribuée à plus de 90% à des femmes ayant le plus souvent peu ou pas travaillé.

De par la sensibilité du sujet que représente le veuvage et en raison d'une prise en charge très hétérogène des conjoints survivants en fonction des régimes, les évolutions de la réglementation en matière de réversion ont été le plus souvent le fruit de réformes ponctuelles et favorables aux conjoints survivants.

1. Les règles actuelles en matière de réversion se caractérisent par une forte hétérogénéité selon les régimes

La prise en charge du veuvage diffère très fortement en fonction des régimes. Deux groupes de régimes peuvent être identifiés : le régime général et les régimes alignés (RSI, MSA salariés et non salariés, CNAVPL) d'une part et les régimes de la fonction publique d'autre part.

La réversion correspond à une fraction de la pension de l'assuré décédé (54% au régime général et 50% dans la Fonction publique).

1.1 Au régime général et dans les régimes alignés

La pension de réversion est attribuée, au conjoint survivant âgé d'au moins 55 ans dès lors que ses ressources sont inférieures à 1600 € par mois (ou 2560 € s'il vit en couple). La réversion est attribuée aux conjoints mariés au moment du veuvage mais aussi aux conjoints divorcés même remariés ; aucune durée de mariage minimale n'est requise pour ouvrir droit à la réversion. En cas de pluralité de conjoints survivants, la pension de réversion est répartie selon la durée des mariages respectifs. Au décès d'un des conjoints survivants, sa part de pension de réversion vient accroître celle de l'autre ou des autres conjoints survivants.

Le calcul de la pension de réversion se décompose en deux phases. La première étape consiste à calculer la pension de réversion théorique ou maximale que pourrait percevoir le conjoint survivant. Par exemple, en cas de décès d'un assuré qui percevait une retraite de base de 900€ son conjoint survivant peut prétendre au maximum à 54% de cette pension, soit 486€. La seconde étape vise à déterminer le montant effectif qui sera servi au conjoint survivant. La pension de réversion vise à porter les ressources du conjoint survivant à 1600€ par mois (ou 2560€ s'il est en couple). Si la pension de réversion ajoutée aux autres ressources propres du conjoint survivant retenues dans la base de ressources (retraite personnelle ou revenus d'activité, biens propres du conjoint survivant) est supérieure au plafond de ressources, la pension de réversion est écartée au plafond.

¹ Cf. PQE retraites – indicateur n°6 prend en compte l'ensemble des bénéficiaires d'une pension de réversion de base et/ ou complémentaire âgés d'au moins 34 ans.

Si l'assuré décédé ou disparu ne percevait pas de pension de retraite, une étape préliminaire est nécessaire : le régime de retraite calcule fictivement la pension qu'aurait eu l'assuré décédé. Au régime général et dans les régimes alignés, la pension est calculée automatiquement au taux plein de 50% quelle que soit la durée d'assurance validée. La pension est toutefois proratisée et calculée en tenant compte des 25 meilleures années de salaires suivant les mêmes conditions existantes pour le calcul d'une pension de droit propre.

Enfin, dans le cas où l'assuré décédé percevait des pensions de retraite de plusieurs régimes alignés, le conjoint survivant a droit à la réversion de chacune des pensions. Afin de faciliter les démarches de la personne veuve, une coordination entre les régimes alignés a été mise en place depuis 2006 : le conjoint survivant remplit un seul formulaire de demande de réversion pour tous les régimes et n'aura qu'un seul régime de retraite en tant qu'interlocuteur unique², qui a la charge de coordonner l'instruction des pensions, de calculer la répartition de l'écrêtement entre les régimes le cas échéant et d'assurer l'information auprès du conjoint survivant.

1.2 Dans les régimes de la Fonction publique

La pension de réversion est attribuée sans conditions d'âge ni de ressources. Elle est suspendue dès lors que le conjoint survivant se remarie, se pacse ou vit en concubinage. Elle a vocation à prendre en charge toutes les situations de veuvage, peu importe l'âge du conjoint survivant. En cas de pluralité de conjoints survivants, la réversion est répartie selon la durée des mariages respectifs.

Tableau n°1 : Hétérogénéité des règles en matière de réversion en fonction des régimes

	Régimes général et alignés	Régimes de la Fonction publique
Bénéficiaires	conjoints survivants, divorcés même remariés	conjoints survivants et conjoints divorcés (en cas de remariage, PACS ou concubinage, la réversion est suspendue)
Condition de durée de mariage	Non	Oui : Durée minimale d'union est fixée à 4 ans
Condition d'âge	Oui : 55 ans	Non
Condition de ressources	Oui	Non
Taux de réversion	54% (porté sous conditions à 60% avec la majoration de pension de réversion)	50%

2. Malgré un contexte difficile en matière de financement des retraites, les principales évolutions en matière de réversion au régime général ont été réalisées en faveur des conjoints survivants

Si la réversion a connu de manière ponctuelle des évolutions réglementaires depuis la fin des années 1970, la réforme de 2003 a opéré une modification d'ampleur de cette prestation, touchant aux conditions d'âge et de ressources.

² Le système de « régime interlocuteur unique » (RIU) est régi par l'article R. 173-17 CSS.

Les évolutions législatives et réglementaires suivantes ont concerné le régime général et les régimes alignés en matière de réversion.

- Extension progressive du champ d'application à tous les ex-conjoints

Le champ d'application des bénéficiaires de la réversion a progressivement été étendu : d'abord réservée, avant 1974, aux conjoints survivants qui étaient effectivement à charge de l'assuré décédé, la réversion a été ouverte à tous les conjoints survivants qu'il s'agisse des conjoints divorcés depuis le 1^{er} janvier 1976 et des conjoints divorcés même remariés depuis le 1^{er} juillet 2004 en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Par ailleurs, depuis le 1^{er} juillet 1974, le droit à réversion est également ouvert aux conjoints survivants d'assurés disparus.

Les régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO ne sont pas alignés sur la dernière réforme de 2003. Ainsi, les conjoints survivants divorcés et remariés n'ouvrent pas droit à pension de réversion dans ces régimes.

- la suppression progressive de l'âge de réversion entre 2004 et 2008 puis son rétablissement au 1^{er} janvier 2009

Suivant les recommandations de la Cour des comptes³, la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a abrogé, avec effet différé, l'assurance veuvage et la condition d'âge d'ouverture des droits à pension de réversion, afin que celle-ci devienne l'aide unique à destination des conjoints survivants, comme dans les régimes de la Fonction publique. A partir du 1^{er} juillet 2005, la condition d'âge pour bénéficier de la pension de réversion fut donc abaissée progressivement de 55 ans à 51 ans, jusqu'à sa suppression programmée au 1^{er} janvier 2010. Toutefois, la condition d'âge d'accès à la réversion fut finalement rétablie pour l'avenir⁴, avant même cette date, à compter du 1^{er} janvier 2009 dans le cadre du Rendez-vous 2008 sur les retraites⁵. En parallèle, l'assurance veuvage fut reconduite de manière transitoire jusqu'à la fin de l'année 2010 puis pérennisée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites. L'allocation de veuvage a été rétablie dans les mêmes conditions que celles en vigueur avant son abrogation en 2003⁶ (cf. annexe).

- la réforme de la condition de ressources et la cristallisation des pensions de réversion

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié les conditions d'accès et de service de la pension de réversion dans un souci de lisibilité et d'égalité entre les conjoints survivants.

Avant le 1^{er} juillet 2004, le droit à réversion était non seulement attribué en fonction des ressources du conjoint survivant mais son montant était limité en application d'une limite de cumul d'un avantage de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité. Désormais, la pension de réversion est une allocation différentielle correspondant au solde entre les ressources du conjoint survivant et le plafond de ressources, sans que son montant ne puisse dépasser 54 % de la pension dont bénéficiait ou eût bénéficié le conjoint décédé ou disparu.

³ Cf. Rapport sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 2000

⁴ Pour les décès intervenus avant le 1^{er} janvier 2009, la réversion continue d'être ouverte à compter de 51 ans.

⁵ Cf. Loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2008

⁶ Le financement de l'allocation de veuvage est désormais financé par les cotisations d'assurance vieillesse et veuvage, la cotisation salariale d'assurance veuvage ayant été fondue dans la cotisation d'assurance vieillesse depuis 2004.

Tous les assurés sont donc traités à l'identique, qu'ils perçoivent ou non un avantage de vieillesse ou d'invalidité.

Désormais, la condition de ressources est à la fois une condition d'accès à la réversion mais aussi de service. La pension de réversion est calculée au regard des ressources perçues par le conjoint survivant au cours des trois mois précédant l'entrée en jouissance de la pension (ou au cours des douze derniers mois si cela s'avère plus favorable pour le conjoint survivant). Toute évolution des ressources ou de la situation maritale du conjoint survivant doit être signalée afin de la prendre en compte pour le calcul de la pension. Toutefois, depuis le 1^{er} juillet 2004, les pensions de réversion ne sont plus susceptibles d'être révisées à compter d'une certaine date, à savoir trois mois après la liquidation de l'ensemble de ses pensions de retraite de base et complémentaires ou trois mois après son soixantième anniversaire s'il n'a pas de droits personnels⁷. Cette cristallisation permet ainsi aux conjoints survivants d'avoir une visibilité sur leurs ressources au cours de leur retraite.

La base de ressources est celle applicable pour l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Toutefois, certaines ressources ne sont pas prises en compte : les pensions de réversion complémentaires⁸ ainsi que les biens issus du chef de l'assuré décédé et de la communauté. Par ailleurs, les revenus d'activité bénéficient d'un abattement à hauteur de 30%, depuis la mise en œuvre de la réforme de 2003.

- l'augmentation du taux de réversion et la majoration de pension de réversion depuis le 1^{er} janvier 2010

A l'origine, dans le régime général des assurances sociales créé par la loi du 5 avril 1928, la pension de réversion est égale à la moitié de celle de l'assuré décédé. Ce taux de réversion de 50% est porté tout d'abord à 52% en 1983, puis à 54% en 1995. A compter du 1^{er} janvier 2010, sans modifier le taux de réversion applicable à tous les conjoints survivants, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 crée la majoration de pension de réversion visant à porter le taux de réversion à 60 % pour les conjoints survivants les plus modestes remplissant les conditions suivantes :

- avoir au moins l'âge d'attribution du taux plein de droit commun (67 ans à compter de la génération 1955) ;
- percevoir des retraites personnelles et dérivées, de base et complémentaires, d'un total inférieur à un seuil égal à 841,45 € au 1^{er} avril 2012 ;
- avoir liquidé l'ensemble de ses pensions de retraite.

Au régime général, au 31 décembre 2011, 228 000 conjoints survivants bénéficiaient de la majoration de pension de réversion, d'un montant moyen de 25€ Les femmes représentent 99,2% des bénéficiaires.

⁷ Art. R. 353-1-1 CSS

⁸ Dans un premier temps, les pensions de réversion complémentaires et des revenus tirés des biens mobiliers et immobiliers acquis du chef de l'assuré décédé ou en raison de son décès figuraient parmi les ressources à prendre en compte pour la détermination et le calcul du droit à réversion. Toutefois, le Gouvernement, après avoir recueilli l'avis du COR, est revenu, par un décret du 23 décembre 2004, sur cette intégration. En sus, il a été admis, par lettre ministérielle du 22 mars 2005, que la majoration de 10% serait également exclue de la base ressources de la pension de réversion.

Tableau n°2 : Evolutions récentes des règles de réversion au régime général et dans les régimes alignés

Réformes	Textes juridiques	Objet
2003	Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites Décrets n° 2004-857 du 24 août 2004 et n° 2004-1447 du 23 décembre 2004	- suppression progressive de la condition d'âge de réversion - suppression de l'allocation de veuvage - réforme de la condition de ressources de la réversion
2008	Loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2008	- rétablissement de la condition d'âge à 55 ans à compter du 1 ^{er} janvier 2009 - création d'une majoration de pension de réversion à compter du 1 ^{er} janvier 2010
2010	Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites Décret n° 2010-1778 du 31 décembre 2010	- Pérennisation de l'allocation de veuvage selon les mêmes conditions que celles en vigueur avant son abrogation en 2003

3. La réversion, avantage patrimonial ou prestation de solidarité ?

Face à la diversité des régimes de réversion peut se poser légitimement la question du rapprochement des règles notamment entre secteur privé et secteur public. Or le rapprochement doit-il se faire dans le sens d'un renforcement de la logique patrimoniale telle qu'elle prévaut dans les régimes de la fonction publique ou, au contraire, doit-on renforcer la dimension de solidarité présente au sein du régime général avec l'existence d'une condition de ressources ? La finalité même de la réversion est alors posée : prestation de solidarité ou avantage patrimonial ?

En l'état du droit, la pension de réversion du régime général paraît s'inscrire dans une logique patrimoniale. Elle est en effet accordée au conjoint survivant, mais aussi à l'ex-conjoint, remarié ou non, et en fonction de la durée respective de chacun des mariages si l'assuré décédé a été marié plusieurs fois⁹. Sa condition de ressources, qui n'en est pas une au sens habituel car elle pallie davantage la faiblesse des ressources dont le conjoint survivant dispose à titre personnel¹⁰ que l'insuffisance de ses revenus pris dans leur globalité, participe aussi de cette logique : « si la faiblesse des ressources personnelles du conjoint survivant lui donne le droit de percevoir une partie de la pension personnelle de l'assuré, c'est qu'elle est implicitement réputée traduire le choix du couple d'investir dans la carrière professionnelle d'un seul de ses membres au détriment de celle qu'aurait pu accomplir le conjoint survivant »¹¹.

Mais l'appréciation des ressources du conjoint survivant, lorsque celui-ci vit de nouveau en couple et quel que soit le statut de celui-ci, intègre les revenus de son nouveau compagnon. Or cette règle procède plutôt d'une logique de maintien du niveau de vie, dans

⁹ Le partage des droits à retraite en cas de divorce en Allemagne est une mesure qui s'inscrit dans cette optique.

¹⁰ C'est-à-dire celles qu'il tire de son travail, de ses droits propres ou du patrimoine qu'il s'est personnellement constitué.

¹¹ Voir 6^{ème} rapport du COR, page 177. Et le rapport de rappeler que jusqu'au 1^{er} mai 1971, le mariage n'ouvrait droit à réversion que s'il avait été contracté avant le 60^{ème} anniversaire de l'assuré décédé.

laquelle la pension de réversion devrait compenser la perte de ressources du seul conjoint survivant, avec un montant qui devrait idéalement tenir compte du niveau de ressources du couple avant le décès de l'un d'entre eux, ce qui n'est pas le cas.

Ce manque de cohérence n'est au demeurant pas spécifique au régime général : dans la fonction publique, la pension de réversion est partagée entre le conjoint et l'ex-conjoint du fonctionnaire en fonction des durées d'union respectives, ce qui correspond à une logique patrimoniale ; mais le remariage ou le concubinage notoire prive du droit à réversion, sans doute au motif que la personne qui revit en couple en tire forcément une amélioration directe ou indirecte de ses ressources, ce qui correspond à une logique de maintien du niveau de vie ; toutefois, aucune condition de ressource n'existant dans la fonction publique, cette règle peut jouer même lorsque la nouvelle union n'emporte pas de revenus supplémentaires pour le conjoint ou ex-conjoint survivant.

ANNEXE : Conditions d'attribution comparées de l'allocation de veuvage et de la pension de réversion

Allocation de veuvage	Pension de réversion
Champ d'application : Régime général, MSA salariés, MSA exploitants.	Champ d'application : Régime général, MSA salariés, MSA exploitants, RSI, CNAVPL, CAVIMAC.
Pension d'un montant unique (595€par mois) éventuellement écartée.	54% de la pension du conjoint décédé éventuellement écartée) + majoration à 60 % à partir de l'âge du taux plein (minimum garanti mensuel : 280€; maximum : 818,37€).
Allocation servie pour deux ans (jusqu'à 5 ans si le conjoint survivant la perçoit à partir de ses 50 ans dès lors qu'il a droit à la réversion seulement à partir de 55 ans).	Allocation viagère.
Date d'effet fixée au 1 ^{er} jour du mois au cours duquel le décès a eu lieu si la demande est déposée dans les 12 mois suivants, au 1er jour du mois de la demande dans le cas contraire.	Date d'effet fixée au 1 ^{er} jour du mois suivant le décès (ou d'un des 11 mois suivants, au choix du conjoint survivant) si la demande a été déposée dans les 12 mois après le décès, au 1 ^{er} jour du mois suivant le dépôt de la demande dans le cas contraire.
Age : moins de 55 ans (l'âge moyen d'attribution à la CNAV en 2010 est de 44 ans).	Age : au moins de 55 ans (sauf pour les décès intervenus avant le 1 ^{er} janvier 2009, l'âge de réversion reste fixé à 51 ans) (l'âge moyen d'attribution à la CNAV en 2010 est de 65,5 ans).
Condition de mariage : Oui (allocation de veuvage n'est pas ouverte à l'ex conjoint divorcé, au conjoint remarié ou vivant maritalement, au conjoint qui a conclu un PACS)	Avoir été marié avec le conjoint décédé (PR est ouverte à l'ex conjoint divorcé, le conjoint remarié ou vivant maritalement, le conjoint qui a conclu un PACS)
Condition de ressources : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Seules les ressources personnelles du conjoint survivant sont, par définition, prises en compte. ➤ Les ressources personnelles du conjoint survivant ne doivent pas dépasser un plafond fixé par trimestre à 3,75 fois le montant maximum de l'allocation veuvage, au cours des 3 mois civils précédant la prise d'effet de l'allocation (soit 743€par mois). ➤ Les ressources prises en compte sont les mêmes que celles pour l'ASPA (à l'exception des capitaux décès et des allocations logement qui sont exclus). L'allocation veuvage peut être cumulée durant un an avec des revenus d'activité ou de formation si celle-ci débute pendant le versement de l'allocation, de manière dégressive (cumul total les trois premiers mois, à 50 % les 9 suivants).	Condition de ressources : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les ressources prises en compte sont celles du conjoint survivant s'il vit seul, celles du couple dans le cas contraire (remariage, PACS, concubinage). ➤ Les ressources personnelles du conjoint survivant / du couple ne doivent pas dépasser, au cours des 3 (ou 12) mois civils précédant la prise d'effet de la pension, un plafond fixé à 1600€ par mois pour une personne seule et 2560€par mois pour un ménage (ces montants évoluent comme le SMIC). Les ressources prises en compte sont les mêmes que celles pour l'ASPA (à l'exception des pensions de réversion servies par les régimes complémentaires légalement obligatoires et des revenus issus de biens mobiliers ou immobiliers acquis du chef du conjoint décédé ou en raison de ce décès, qui sont exclus, et des revenus d'activité pour lesquels il existe un abattement de 30% à partir de 55 ans).
Condition de résidence : Oui, sauf pour ceux dont le conjoint décédé était affilié à l'assurance volontaire. La condition est souvent neutralisée par les accords bilatéraux de sécurité sociale	Condition de résidence : Non.
La demande d'allocation veuvage doit intervenir dans les deux ans qui suivent le décès du conjoint.	La demande de pension de réversion peut intervenir à tout moment.
L'allocation cesse d'être servie en cas de remariage, PACS et concubinage du conjoint survivant.	La PR continue d'être servie en cas de remariage, PACS et concubinage du conjoint survivant à condition de remplir la condition de ressources prévue dans ce cas (voir supra).