

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

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Rappel des pistes d'évolutions des droits conjugaux
présentées dans le 6^e rapport du COR**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Rappel des pistes d'évolution des droits conjugaux présentées dans le 6^e rapport du COR

Ce document reprend les extraits du 6^e rapport du COR de décembre 2008, « Retraites : droits familiaux et conjugaux », présentant des pistes d'évolution des droits conjugaux en matière de retraite. Les pistes d'évolution concernant le veuvage précoce sont rappelées dans le **document n° 10**.

CHAPITRE 4 – DES PRINCIPES COMMUNS A L'EVOLUTION DES DROITS FAMILIAUX ET CONJUGAUX EN FRANCE

Avant d'examiner dans les chapitres suivants les pistes d'évolution des droits familiaux d'une part (chapitre 5) et des droits conjugaux d'autre part (chapitre 6), il est utile d'examiner quelques questions communes aux évolutions de ces différents droits.

Ces questions portent sur :

- la cohérence entre les évolutions des droits familiaux et celles des droits conjugaux ;
- l'harmonisation entre les régimes et la cohérence avec d'autres politiques ;
- l'horizon des évolutions possibles des droits et la phase de transition ;
- la prise en compte éventuelle des écarts d'espérance de vie entre hommes et femmes ;
- l'impact financier des différentes évolutions.

I – La recherche de cohérence et la question de l'harmonisation des règles entre régimes

1. La cohérence entre les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux

A législation constante, l'importance respective des droits conjugaux et des droits familiaux est conduite à se modifier au cours des prochaines décennies, avec une réduction du poids relatif de la réversion, du fait notamment du recul de la conjugalité. Une telle tendance à l'affaiblissement des droits conjugaux et au renforcement des droits familiaux s'observe aussi à l'étranger, où elle est parfois accentuée par les évolutions des dispositifs. Elle s'explique pour partie par le souhait de renforcer les droits propres des assurés, en cohérence avec un modèle familial de type plutôt individualiste, où la femme n'est pas dans une relation de dépendance économique vis-à-vis de l'homme, comme c'est le cas dans le modèle hiérarchique qui sous-tend la réversion¹.

Si l'évolution vers une individualisation des droits à retraite est d'ores et déjà à l'œuvre, elle est relativement lente. A court et moyen terme, la faiblesse des droits propres des femmes et l'importance du rôle joué par les pensions de réversion rendent peu opportune une politique se traduisant par un affaiblissement des droits conjugaux. De plus, si certains des objectifs sont communs aux droits familiaux et aux droits conjugaux, d'autres sont spécifiques aux droits conjugaux – c'est le cas notamment de l'objectif de maintien du niveau de vie lors du décès – ou aux droits familiaux – c'est le cas en particulier de l'objectif de redistribution en faveur des familles.

Sans remettre en cause l'équilibre actuel entre droits conjugaux et droits familiaux, il est néanmoins possible de s'interroger sur leur rôle respectif. Le recul du mariage risque d'entraîner pour les générations futures, à législation inchangée, une dégradation relative de la situation des femmes seules au moment de la retraite, en dépit de la montée des droits propres féminins. Pour éviter ce risque, deux types de réponse existent, la première privilégiant une adaptation des droits conjugaux (extension aux couples non mariés, instauration de dispositifs de partage des droits...), la seconde privilégiant l'adaptation des droits familiaux

¹ Voir le chapitre 1 de cette partie.

(renforcement des droits familiaux bénéficiant de fait aux femmes...). Ces deux possibilités ne sont d'ailleurs pas nécessairement exclusives l'une de l'autre, dans la mesure où l'adaptation des droits conjugaux à elle seule ne pourra pas compenser complètement les effets du recul de la vie en couple.

Ces considérations générales étant posées, les évolutions des droits familiaux et des droits conjugaux peuvent alors être examinées séparément, tout en gardant à l'esprit qu'à plus long terme, la question de leur rôle respectif pourra se poser.

2. L'harmonisation des règles entre régimes et l'information des assurés

La présentation des différents dispositifs existant de droits familiaux et conjugaux² a mis en évidence la grande diversité des règles applicables dans les différents régimes. Cette diversité peut dans certains cas avoir des justifications, l'égalité de traitement ne passant pas toujours par l'identité des règles. Elle s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de régimes de retraite dont les règles d'acquisition et de liquidation des droits sont différentes et qui comportent un découpage entre régime de base et régime(s) complémentaire(s) distinct selon les secteurs d'activité.

La diversité des droits familiaux et conjugaux entre les régimes de retraite génère toutefois une complexité préjudiciable à la lisibilité du système et à la connaissance de leurs droits par les assurés, en particulier pour ceux, de plus en plus nombreux, qui ont été affiliés à plusieurs régimes de retraite. Elle peut conduire également, comme cela a été souligné, à des zones d'ombre ou à des incohérences. Dans la mesure du possible, les évolutions des droits familiaux et conjugaux doivent viser à une certaine harmonisation entre les régimes.

En outre, le Conseil rappelle son attachement à l'information des assurés. De ce point de vue, si des progrès appréciables ont été accomplis, l'information des assurés sur l'AVPF pourrait être améliorée, de même que celle des assurés non mariés sur le fait que dans l'état actuel du droit, le PACS ou le concubinage n'ouvrent pas droit à une pension de réversion.

3. La cohérence avec la politique familiale, et plus largement avec le système fiscal et social

Comme cela a été évoqué au chapitre 1 de cette partie, les droits familiaux de retraite ne peuvent être définis de manière totalement indépendante de la politique familiale. Plus généralement, certains objectifs poursuivis avec les droits familiaux et conjugaux de retraite le sont également avec d'autres dispositifs. C'est le cas notamment de la redistribution vers les plus bas revenus, à laquelle contribuent les minima de pension (minimum vieillesse et minimum contributif), mais aussi la fiscalité, du fait de son caractère progressif.

(...)

3.2. Articulation avec les autres politiques sociales et fiscales

Il est nécessaire d'analyser les effets de transfert générés par les droits familiaux et conjugaux de retraite en tenant compte de l'ensemble du système fiscal et social. Ainsi, l'existence du minimum contributif ou du minimum vieillesse est susceptible d'influer sensiblement sur

² Voir le chapitre 1 de la partie I.

l'impact de modifications des droits familiaux. De même, l'analyse du rôle de la réversion dans le maintien du niveau de vie est difficile à déconnecter des aides au logement. Le rôle de la réversion dans la réduction de la pauvreté des plus âgés est également à mettre en regard de celui joué à cet égard par le minimum vieillesse, dont c'est l'objectif premier. De façon générale, il est délicat de déterminer quelle part de la lutte contre la pauvreté des femmes âgées doit être assurée par les droits conjugaux (et familiaux) et quelle part relève du minimum vieillesse. De même, il n'est pas simple de déterminer le degré de redistribution verticale permis par des dispositifs de droits familiaux sans prendre en compte l'impact global de la fiscalité.

II – L'horizon des évolutions possibles des droits et la phase de transition

De façon générale, les réformes des droits à retraite s'appliquent le plus souvent aux seuls nouveaux retraités. Elles peuvent de plus entrer en vigueur progressivement, par exemple en montant en charge au fil des générations. Il est relativement rare qu'elles concernent des retraités ayant déjà liquidé leur retraite³.

(...)

2. Horizon de différentes évolutions des droits conjugaux

Les adaptations des droits conjugaux peuvent être mises en œuvre en général plus rapidement que celles des droits familiaux, dans la mesure où le montant des pensions de réversion se détermine le plus souvent en fonction de la situation du conjoint survivant au moment du décès de son dernier conjoint.

Ainsi, des mesures relatives au taux de réversion, aux conditions de ressources, à l'âge minimal pour bénéficier de la réversion et aux dispositifs en cas de veuvage précoce peuvent s'appliquer au flux de personnes entrant dans le veuvage. Elles concerneront alors l'essentiel de la population des veufs et veuves au bout d'une dizaine ou d'une quinzaine d'années, une fois cette population renouvelée. Une phase de transition serait cependant nécessaire si les révisions conduisaient à réduire sensiblement les droits.

Lorsque ces révisions vont dans le sens d'une plus grande générosité, et visent à remédier à des situations jugées problématiques, il peut paraître justifié de les appliquer immédiatement à l'ensemble des veufs et veuves plutôt qu'aux seules personnes nouvellement veuves. En effet, les personnes qui sont déjà veuves à une date donnée sont généralement dans une situation plus défavorable que celles qui entrent dans le veuvage, puisqu'elles appartiennent à des générations plus anciennes ou qu'elles ont connu précocement le veuvage. L'impact financier immédiat peut alors être important.

Il est cependant moins évident d'appliquer immédiatement aux nouveaux décès les évolutions des droits conjugaux visant à s'adapter aux nouvelles formes de conjugalité. Si, par exemple, une extension du droit à réversion aux couples non mariés - sous conditions - peut prendre effet immédiatement⁴, d'autres évolutions plus complexes inspirées d'une approche

³ C'est le cas par exemple de l'augmentation du taux de la réversion prévu par la LFSS 2009.

⁴ Pour les unions ayant débuté avant l'entrée en vigueur de la mesure, il pourrait toutefois être justifié de prendre

contractualiste des droits conjugaux, telles que la proratisation de la réversion en fonction de la durée de l'union, le cumul des droits provenant de plusieurs unions successives ou encore l'instauration de dispositifs de partage des droits⁵, impliquent que les droits conjugaux s'acquèrent progressivement tout au long de la vie au même titre que les droits acquis par l'activité professionnelle. L'acquisition des droits conjugaux dépendrait alors d'un choix des assurés au moment de la mise en union (et du type d'union), de la dissolution de l'union ou de la liquidation de la retraite, ou encore d'une décision du juge lors du divorce. De ce fait, les modifications de la législation s'appliqueraient selon les cas aux nouvelles unions, aux nouveaux divorces, ou aux nouveaux retraités, et leur montée en charge serait plus progressive.

(...)

IV – L'impact financier de réformes des droits familiaux et conjugaux

Les modifications des droits familiaux et des droits conjugaux examinées dans les chapitres suivants sont susceptibles d'avoir un impact financier pour les régimes de retraite ou plus largement pour les finances publiques. Cet impact a été évalué, à la demande du Conseil, pour certaines des réformes les plus significatives, quand cela était possible. En particulier, plusieurs modifications *ad hoc* de la MDA et de l'AVPF ont été simulées par la CNAV, afin de fournir des éléments chiffrés permettant de mieux apprécier les effets de modifications de ces dispositifs. Les résultats de ces simulations sont présentés dans l'annexe 7 du rapport. Ces effets financiers devront bien évidemment être pris en compte pour décider de l'opportunité de telle ou telle évolution.

Les droits familiaux représentent aujourd'hui de l'ordre de 1 point de PIB (15 Mds €), soit 8 % environ des dépenses de retraite de droit propre, et un cinquième de l'ensemble des dépenses en faveur des familles⁶. Les droits conjugaux s'élèvent quant à eux à environ 2 points de PIB (environ 30 Mds €), soit environ 14 % de l'ensemble des pensions versées (droits propres et dérivés). La question de l'enveloppe qu'il conviendrait d'allouer à ces droits renvoie à un débat plus général sur les priorités de la dépense publique dans son ensemble, la part du PIB à consacrer à la retraite ou à la famille, par rapport à d'autres besoins à satisfaire (santé, sécurité, logement, éducation pour ne citer que quelques exemples) et sur les conditions de l'équilibre et de la soutenabilité des finances publiques, questions qui dépassent largement la compétence du Conseil. En se limitant au seul champ des retraites, cette question ne peut être dissociée de celle de l'équilibre financier des régimes et des priorités au sein des dépenses de retraite.

Dans ce rapport, le Conseil a examiné dans la mesure du possible les effets de modifications des droits à enveloppe budgétaire constante.

en compte uniquement la durée d'union postérieure à cette date.

⁵ Ces pistes d'évolutions sont examinées en détail au chapitre 6 de cette partie.

⁶ Source : Landais C., Bozio A. et Fack G. (2008), op. cit.. Voir le chapitre 1 de la partie III.

CHAPITRE 6 – LES PISTES D'ÉVOLUTION DES DROITS CONJUGAUX

Les dispositifs de réversion ont été conçus dans un contexte où le modèle de la femme au foyer mariée jusqu'au décès de son mari prédominait, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. L'activité féminine s'est largement développée et les formes de conjugalité ont considérablement évolué. Le divorce a connu une hausse importante et d'autres formes de vie en couple sont apparues à côté du mariage (PACS ou simple cohabitation). Ces nouvelles formes de conjugalité peuvent conduire à s'interroger sur les objectifs poursuivis par les droits conjugaux : les objectifs assignés à la réversion en cas de décès – vision patrimoniale, redistribution en faveur des veuves les plus modestes, maintien du niveau de vie à la suite du décès – vont devoir être réexaminés. Ce réexamen est particulièrement délicat pour l'objectif de maintien du niveau de vie, qui a moins de signification lorsque de longues années s'écoulent entre la séparation du couple et le départ en retraite ou le décès de l'ex-conjoint. Néanmoins, fixer un objectif en termes de niveau de vie revient à considérer que le survivant doit disposer d'un revenu total égal à une certaine fraction du revenu total du couple avant le décès, indépendamment de sa répartition au sein du couple ; or, ce principe consistant à neutraliser les choix de répartition des rôles opérés au sein du couple conserve son sens en cas de séparation.

La réversion demeure dans son principe nécessaire tant que perdurent des inégalités entre les hommes et les femmes résultant de la différenciation de leurs rôles dans le travail et dans la famille. Même en l'absence de telles inégalités, elle conserverait une utilité pour assurer le maintien du niveau de vie des veufs et des veuves. De plus, les règles en matière de réversion sont très différentes selon les régimes.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les réflexions du Conseil sur les pistes d'évolution possible des droits conjugaux de retraite. Un premier champ de réflexion porte sur la définition des paramètres du système, dans un contexte où les nouvelles formes de conjugalité sont encore peu répandues parmi les générations actuelles de retraités, si bien qu'il s'agit surtout de faire le point sur les modalités des réversions versées aux veufs et aux veuves : taux de réversion et condition de ressources d'une part, âge minimum de la réversion et, en conséquence, traitement du veuvage précoce d'autre part. Un deuxième champ de réflexion concerne l'évolution éventuelle du système, afin de mieux répondre aux évolutions de la conjugalité et à la question des personnes divorcées ou séparées vivant seules au moment de la retraite. Des évolutions de la réversion peuvent être envisagées dans ce cadre. La question de la mise en œuvre du partage des droits ou « *splitting* » a aussi été étudiée, compte tenu de son développement récent dans plusieurs pays⁷.

⁷ Voir le chapitre 2 de la partie III.

I – Taux de réversion et condition de ressources

1. Le taux de réversion

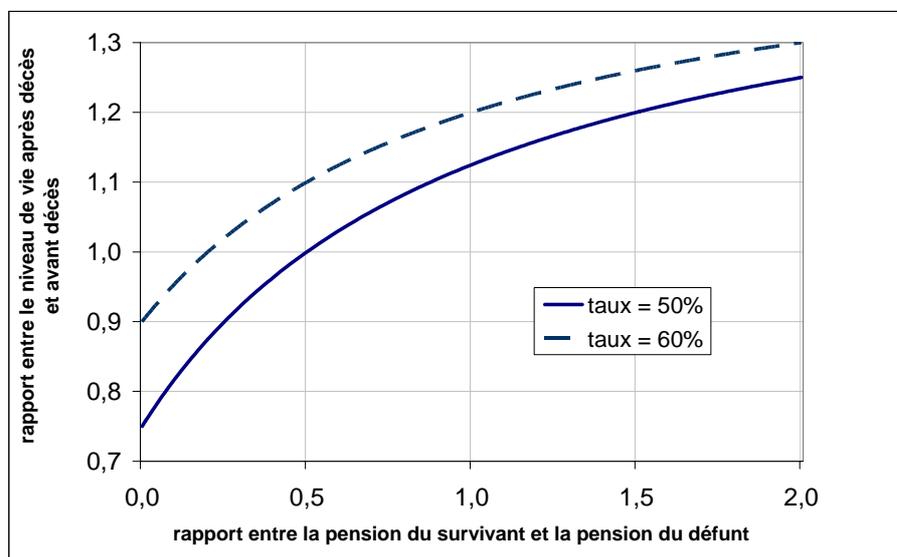
La question du relèvement des taux de réversion renvoie aux résultats des travaux relatifs au niveau de vie, présentés au chapitre 4 de la partie II. Pour les générations actuelles de retraités, dans le cas standard d'un couple de retraités n'ayant pas d'autres ressources que ses pensions de retraites, le système français de réversion maintient à peu près en moyenne le niveau de vie après le décès du conjoint, mais les veuves ayant peu de droits propres subissent une perte de niveau de vie.

(...)

1.2. Le taux de réversion dans les régimes de la fonction publique

Dans les régimes de la fonction publique (et, plus généralement, les régimes spéciaux), la réversion est actuellement versée au taux de 50 %. Un taux de réversion plus élevé, égal à 60 %, conduirait certes à limiter la baisse de niveau de vie au moment du veuvage pour les veuves ayant peu de droits propres, mais le gain de niveau de vie à la suite du décès du conjoint deviendrait important lorsque les deux conjoints ont la même retraite (+20 %) et *a fortiori* lorsque le survivant a une retraite supérieure au défunt. Le dispositif de réversion irait alors bien au-delà du maintien du niveau de vie, non seulement pour les veufs, mais également pour la plupart des veuves des générations futures.

Effet d'un relèvement éventuel de 50 % à 60 % du taux de réversion avec une réversion sans condition de ressources (régimes spéciaux)*



* Rapport entre le niveau de vie du survivant après le décès et son niveau de vie avant le décès en fonction du rapport entre la pension propre du survivant et celle du défunt

Ce résultat tient à l'absence de condition de ressources pour bénéficier de la réversion des régimes de la fonction publique. Toutefois, la question éventuelle d'une hausse du taux de la réversion dans les régimes de la fonction publique, à l'instar de la mesure prise dans la LFSS pour 2009 au régime général et dans les régimes alignés, est concevable dans le cadre plus général d'un rapprochement des règles des dispositifs de réversion des différents régimes. Si

l'on souhaitait par exemple répliquer au plus près le dispositif global (régimes de base et complémentaires) des salariés du secteur privé aux fonctionnaires, une condition de ressources pour le bénéfice de la réversion servie par les régimes de la fonction publique devrait alors être instaurée mais sur une partie seulement de la réversion, cette partie étant définie à hauteur de la part que représente la réversion de base dans l'ensemble de la réversion servie aux salariés du secteur privé⁸.

2. Formulation de la condition de ressources et objectifs poursuivis par la réversion

L'existence ou non d'une condition de ressources renvoie en définitive à l'objectif poursuivi avec la réversion. En effet, un dispositif de réversion peut remplir des objectifs différents selon qu'une condition de ressources est ou non appliquée et selon la forme prise par cette condition de ressources.

Dans ce qui suit, pour simplifier, les ressources du couple et du conjoint survivant sont supposées être uniquement constituées des retraites de droits propres ou de droits dérivés ; les revenus du patrimoine et les prestations sociales (minimum vieillesse et allocations logement) sont donc ignorés.

Un système de réversion sans condition de ressources correspond à une approche « quasi patrimoniale »⁹ de la réversion. Ce type de dispositif peut parfois s'éloigner d'un objectif visant à maintenir le niveau de vie dans tous les cas, puisque les conjoints survivants dépourvus de droits propres subissent une perte sensible de niveau de vie alors que les conjoints survivants ayant des droits propres plus élevés que le conjoint décédé connaissent un niveau de vie plus élevé après le décès qu'auparavant.

Le dispositif de réversion actuel pour les salariés du secteur privé s'approche davantage d'un objectif visant à maintenir le niveau de vie des veuves, quels que soient les niveaux de leurs droits propres et des droits propres du mari défunt. Ce résultat est atteint parce que le dispositif comprend deux étages, le premier avec une condition de ressources et le second sans condition de ressources, et parce que la part du deuxième étage sans condition de ressources (en l'occurrence les réversions provenant des régimes complémentaires) s'accroît en fonction du niveau de la retraite totale du défunt¹⁰.

Un dispositif théorique de réversion à un seul étage où le bénéfice de la pension de réversion serait subordonné à ce que le total des droits propres et des droits dérivés du survivant soit inférieur à un plafond fixe¹¹ s'éloignerait d'un objectif de maintien du niveau de vie pour toutes les situations. Il se rapprocherait davantage d'un objectif de redistribution en faveur des veuves dont le mari défunt avait une retraite modeste, ce qui pourrait s'interpréter comme un objectif de maintien du niveau de vie « dans une certaine limite ». Plus précisément, pour un montant donné de la retraite de droits propres de la veuve, le maintien du niveau de vie

⁸ Une réplique fidèle du dispositif en vigueur pour les salariés du secteur privé impliquerait que la partie soumise à condition de ressources soit plafonnée comme les pensions du régime général.

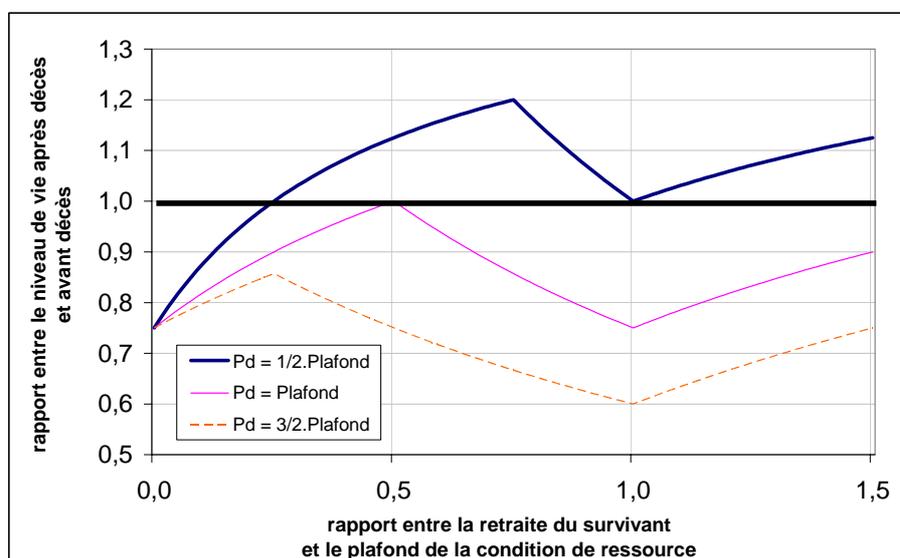
⁹ Voir le chapitre 1 de la partie III.

¹⁰ Voir le chapitre 4 de la partie II.

¹¹ Ce régime théorique pourrait correspondre à l'introduction d'une condition de ressources dans les régimes spéciaux, ou bien à la mise en oeuvre d'une condition de ressources unique pour les régimes de base et complémentaires dans le secteur privé.

antérieur au décès serait nettement mieux assuré dans le cas où la retraite du défunt était faible que dans le cas où elle était élevée.

Dispositif théorique limitant le cumul d'une pension de réversion avec des droits propres
Dispositif de réversion avec un seul régime versant la réversion au taux de 50 % sous réserve que le total des droits propres et des droits dérivés du survivant soit inférieur à un plafond)



Ce graphique indique le rapport entre le niveau de vie du survivant après le décès et son niveau de vie avant le décès, en fonction de la pension propre du survivant, calculé pour différentes valeurs de la retraite du défunt Pd

Note : supposons que le survivant ait une retraite égale au plafond ; si le défunt a une retraite égale à la moitié du plafond, alors le maintien du niveau de vie est assuré ; mais si la retraite du défunt est 1,5 fois plus élevée que le plafond, le survivant n'a plus que 60 % du niveau de vie antérieur au décès soit une perte de niveau de vie de 40 %.

Si on voulait atteindre précisément l'objectif de maintien du niveau de vie dans tous les cas, la pension de réversion globale (base et complémentaires) devraient être servie sous une condition de ressources particulière, de telle sorte que la pension totale du survivant (droits propres et droits dérivés) soit égale aux deux tiers¹² de la pension totale du couple (droits propres de chaque conjoint). On peut montrer que le système global de réversion (base et complémentaires) satisfaisant à cette condition correspondrait à une pension de réversion totale versée au taux de 66 % (deux tiers), à laquelle s'ajouterait une condition de ressources dégressive selon un taux de dégressivité de 33 % (un tiers)¹³ – pour chaque euro supplémentaire de retraite propre du survivant, la pension de réversion totale effectivement versée (base et complémentaires) est réduite de 33 centimes.

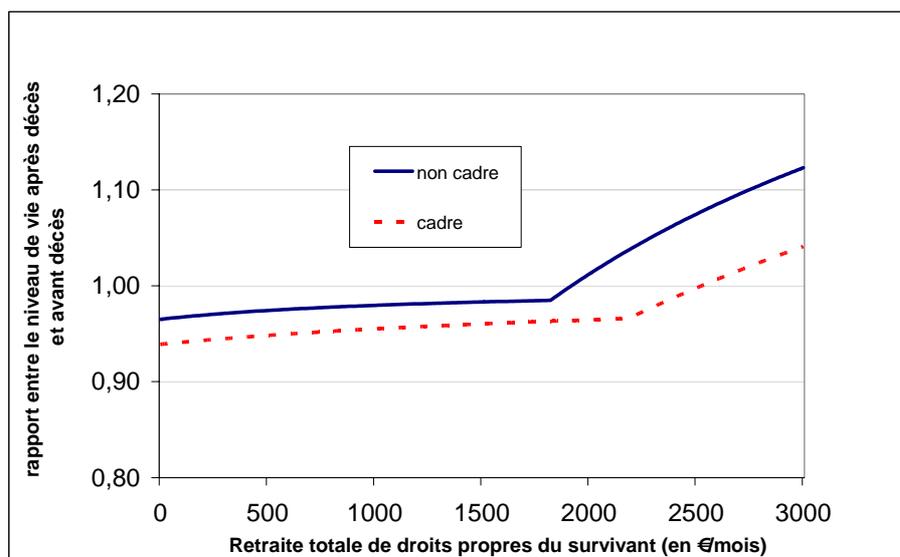
¹² Le paramètre de deux tiers, cohérent avec l'hypothèse usuelle qu'un couple représente 1,5 unité de consommation, peut toutefois être sujet à débat (voir le chapitre 4 de la partie II).

¹³ En notant R la pension totale de droit dérivé (base et complémentaire) du survivant, Pd la pension totale de droit propre (base et complémentaire) du conjoint décédé et Ps la pension totale de droit propre (base et complémentaire) du survivant, on a par hypothèse : $R = 2/3 \times Pd - 1/3 \times Ps$. Le niveau de vie du survivant après le décès vaut alors : $Ps + R = Ps + (2/3 \times Pd - 1/3 \times Ps) = 2/3 \times (Ps + Pd)$. Il est bien égal au niveau de vie du couple avant décès (somme des pensions de chaque conjoint divisé par 1,5 unité de consommation), sauf lorsque la retraite totale du survivant excède le double de celle du défunt. Dans ce cas, la réversion s'éteindrait mais le survivant aurait néanmoins un niveau de vie supérieur au niveau de vie qu'il avait avant le décès de son conjoint. Ce cas ne concernerait aujourd'hui pratiquement que les veufs. En effet, pour les deux cas-types de veuves étudiés, la retraite totale de la veuve devrait excéder 3 000 € (non-cadre) ou 5 600 € (cadre), ce qui est peu vraisemblable.

Dans une version plus proche du dispositif actuel pour les salariés du secteur privé où seule la réversion du régime de base est versée sous condition de ressources, la condition de ressources pourrait ne porter que sur la réversion du régime général. Dans cette hypothèse, la pension de réversion du régime général serait égale à 66 % de la pension de base du conjoint décédé auquel serait soustraits 33 % de la pension totale de droit propre (base et complémentaire) du survivant. La dégressivité liée à la condition de ressources s'appliquerait dès le premier euro et, en contrepartie de cette règle plus pénalisante pour les veuves ayant peu de droits propres, le taux de réversion au régime général (avant application de la condition de ressources) serait relevé à 66 %. En relevant également de 60 % actuellement à 66 % le taux de réversion dans les régimes complémentaires, le maintien du niveau de vie serait précisément atteint¹⁴. Sans modifier le dispositif de réversion dans les régimes complémentaires, le maintien du niveau de vie au moment du veuvage ne serait pas tout à fait assuré : dans la plupart des cas on resterait légèrement en-dessous du maintien du niveau de vie.

Réversion sous condition de ressources dégressive

Dispositif où la réversion du régime général serait versée au taux de 2/3 sous une condition de ressources dégressive au taux de 1/3, avec une réversion complémentaire inchangée (taux de 60 %, sans condition de ressources).



Ce graphique indique le rapport entre le niveau de vie du survivant après le décès et son niveau de vie avant le décès, en fonction de la pension propre du survivant, calculé pour deux cas-types : veuve de non-cadre et veuve de cadre

3. La nature des revenus pris en compte dans la condition de ressources

Dans la condition de ressources du régime général et des régimes alignés sont actuellement pris en compte les revenus d'activité ou de remplacement du bénéficiaire (revenus du travail, pensions de droit propre de retraite ou d'invalidité, pensions de réversion d'autres régimes de

¹⁴ Sauf lorsque la retraite totale du survivant excède le double de la pension de base du défunt : la réversion du régime de base s'éteindrait alors, et le survivant obtiendrait un niveau de vie supérieur au niveau de vie qu'il avait avant le décès de son conjoint grâce à ses droits propres complétés par la réversion des régimes complémentaires.

base), les revenus du patrimoine issus de biens propres du survivant¹⁵ et tous les revenus d'un éventuel partenaire cohabitant. Les bénéficiaires âgés de 55 ans ou plus bénéficient d'un abattement de 30 % de leurs revenus du travail pour l'application de la condition de ressources.

Sont notamment exclus de la condition de ressources les pensions de réversion du bénéficiaire provenant de régimes complémentaires obligatoires ou surcomplémentaires (régimes de prévoyance...) ainsi que les revenus du patrimoine du bénéficiaire provenant de la communauté de biens du couple marié antérieur ou de la succession du défunt (part de la communauté héritée par le conjoint survivant et biens propres du défunt hérités par le conjoint survivant).

La question de la nature des revenus à prendre en compte est complexe et sensible, comme le Conseil le rappelait dans son avis rendu en novembre 2004, relatif aux questions soulevées par les décrets du 24 août 2004 sur les pensions de réversion : « la prise en compte dans les conditions de ressources de revenus qui ne l'étaient pas jusqu'ici, notamment les pensions de réversion complémentaires, a été ressentie comme une remise en cause de la situation des veuves ».

L'inclusion ou l'exclusion de certains revenus dans la condition de ressources amène à s'interroger sur les principes qui sous-tendent le dispositif de réversion.

La condition de ressources actuelle du régime général et des régimes alignés conduit à réserver la pension de réversion aux survivants dans certaines limites, déterminées de telle sorte que les conjoints survivants, titulaires seulement de revenus qui trouvent leur source dans le décès de l'assuré, perçoivent en totalité la pension de réversion alors que ceux, qui disposent par ailleurs d'autres revenus, ne la perçoivent que si ces derniers n'excèdent pas un certain seuil. Le principe retenu est donc de n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants qui étaient financièrement totalement ou largement dépendants de l'assuré, de sorte que sont exclus du dispositif les conjoints survivants titulaires de revenus dont l'assuré n'est pas à l'origine, du moins dans certaines limites.

L'absence de prise en compte, dans les ressources du conjoint survivant, des pensions de réversion complémentaires provenant de l'assuré et des revenus patrimoniaux acquis avec l'assuré ou grâce à lui, et au contraire la prise en compte des droits propres et de tout ou partie des revenus d'activité peut cependant avantager sensiblement le conjoint survivant inactif par rapport à celui qui travaille¹⁶.

¹⁵ On entend par bien propre un bien appartenant à l'un des époux (par exemple à la suite d'un héritage) et qui ne tombe pas dans la masse des biens communs. Ainsi, lorsqu'on se trouve en présence d'une communauté de biens, que celle-ci soit légale ou soit la conséquence d'un contrat notamment lorsqu'il s'agit d'une communauté réduite aux acquêts, seules doivent être comprises dans les ressources personnelles celles qui proviennent des biens propres au conjoint considéré. Il convient, dans ce cas, de se reporter à la notion de « biens propres » telle qu'elle résulte des dispositions du Code civil (ni des revenus des biens mobiliers et immobiliers acquis du chef du conjoint décédé ou disparu ou en raison de ce décès ou de cette disparition (article 81 a) du Décret n° 45/ 0179 du 29 décembre 1945). Il est rappelé, en effet, que les biens de la communauté ont un caractère d'universalité juridique et ne sauraient être considérés comme constituant pour moitié la propriété personnelle de chacun des époux.

¹⁶ Ainsi, selon les cas-types du COR (voir le chapitre 4 de la partie II), une veuve de cadre n'ayant jamais travaillé (retraite totale du mari défunt de 2 800 € par mois) bénéficie de la réversion du régime général alors qu'une veuve de non-cadre ayant effectué une carrière identique à celle de son mari (retraite totale de chaque conjoint égale à 1 400 € par mois) ne bénéficie quasiment pas de la réversion du régime général.

Ces considérations relatives à la réversion des régimes de base conduisent à s'interroger à nouveau sur les objectifs poursuivis par le système de réversion des salariés du secteur privé (réversion des régimes de base et complémentaires).

Si l'objectif est de n'attribuer la réversion qu'aux personnes veuves ayant des ressources limitées (quelle qu'en soit l'origine), la logique consisterait à tenir compte de l'ensemble des ressources, ce qui pose la question du traitement de celles qui sont actuellement exclues de la condition de ressources.

Comme le soulignait le Conseil dans son avis de novembre 2004, « l'inclusion de nouvelles catégories de ressources [en l'occurrence les pensions de réversion servies par les régimes complémentaires] dans la condition de ressources est ressentie comme un changement de principe ». Si l'on souhaitait rendre plus sélective l'attribution de la réversion, il serait sans doute concevable de traiter de manière différenciée les pensions de réversion servies par les régimes complémentaires et les revenus du patrimoine provenant de la communauté de biens du couple marié antérieur ou de la succession du défunt. Dans cette perspective, des options intermédiaires, comme l'application de franchises ou d'exonérations partielles, pourraient être étudiées.

(...)

III – Des évolutions possibles de la réversion pour répondre aux évolutions de la conjugalité

La forte progression des divorces à partir des générations du « baby-boom » puis le développement de nouvelles formes d'unions hors mariage pour les générations plus jeunes¹⁷ amènent à s'interroger sur les évolutions de la réversion. Il conviendrait *a minima* d'adapter les règles relatives aux modalités de la réversion en cas de divorce (conditions de non-remariage, etc.), sachant que ces règles diffèrent d'un régime à l'autre et pourraient conduire à des situations injustes.

Une attention particulière devrait être portée aux retraités vivant seuls après un divorce ou après la rupture d'une union hors mariage. Ces situations devraient devenir de plus en plus fréquentes au fil des générations successives, et le niveau de vie des femmes concernées par ces situations devrait demeurer relativement bas à l'avenir, voire même se dégrader¹⁸, en dépit de l'élévation générale des retraites féminines de droits propres¹⁹. Il y a donc un risque d'augmentation du nombre de femmes retraitées en situation de précarité à la suite d'un divorce ou d'une séparation : d'une part les personnes divorcées ne perçoivent pas de pension de réversion tant que leur ex-époux n'est pas décédé, ce qui pose la question de la mise en place d'un partage des droits entre conjoints divorcés²⁰ ; d'autre part les personnes séparées à la suite d'une union hors mariage n'ont pas droit à la réversion, ce qui pose la question de l'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage.

¹⁷ Voir le chapitre 3 de la partie II.

¹⁸ Les résultats en projection à l'horizon 2040 présentés dans le chapitre 4 de la partie II ne mettent pas en évidence de dégradation significative du niveau de vie moyen des femmes divorcées ou séparées relativement aux couples. Mais ces résultats reposent pour des raisons techniques sur une hypothèse d'extension de la réversion à toutes les formes d'union hors mariage. Il y aurait donc *a priori* une dégradation à législation inchangée.

¹⁹ Voir le chapitre 4 de la partie II.

²⁰ Ce point sera examiné dans la section IV du présent chapitre.

1. La proratisation de la réversion en fonction de la durée de mariage

La montée du divorce dans les années soixante-dix a déjà conduit à des adaptations de la législation sur les réversions. La loi du 17 juillet 1978 garantit que, dans les régimes de base²¹, les personnes divorcées et non remariées bénéficient d'un droit à réversion en provenance de l'ex-époux décédé, même si ce dernier s'est remarié après le divorce. Par ailleurs, compte tenu des règles actuellement en vigueur dans les différents régimes²², les possibilités de cumul de réversions en provenance de plusieurs ex-époux décédés – ou bien de perception par une personne remariée d'une réversion en provenance d'un ex-époux décédé – sont limitées par la condition de ressources (régime général et autres régimes de base de salariés ou d'indépendants) ou inexistantes dans la mesure où le droit à réversion est soumis à une condition de non-remariage du bénéficiaire (régimes spéciaux et régimes complémentaires).

La loi de 1978 a également fixé des règles sur le partage de la réversion entre plusieurs ex-conjoints successifs, qui ne résolvent pas complètement les questions qui se posent à propos de la proratisation des pensions de réversion en cas de divorce. Cette loi a prévu que, si l'ex-conjoint décédé s'était remarié, la réversion est partagée entre les différents conjoints ou ex-conjoints au *pro rata* de leur durée de mariage, et ce quel que soit le régime d'affiliation. En revanche elle n'a pas fixé les règles à appliquer si l'ex-conjoint décédé ne s'était pas remarié : dans ce cas, la plupart des régimes accordent alors une réversion pleine, tandis que les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC accordent une réversion proratisée par le ratio entre la durée du mariage dissous par le divorce et la durée d'assurance de l'ex-conjoint décédé²³.

Ces règles de proratisation de la pension de réversion en présence de plusieurs conjoints posent la question de l'équité entre deux groupes de femmes divorcées : celles dont l'ex-mari s'est remarié et qui ne bénéficieront que d'une part de la réversion, et celles dont l'ex-mari ne s'est pas remarié et qui percevront l'intégralité de la réversion dans la plupart des régimes²⁴. La dépendance du montant perçu par rapport à la situation matrimoniale de l'ex-époux après le divorce est ici questionnée.

Une question corollaire est celle du temps pendant lequel se sont exercées les solidarités familiales, dont la réversion peut être considérée comme le prolongement : est-il « juste » qu'une personne divorcée puisse bénéficier, en l'absence de remariage de l'ex-époux, d'une réversion complète que la durée de mariage ait été longue (situation qui prévalait lorsque les dispositifs de réversion ont été mis en œuvre) ou courte ? On peut aussi s'interroger sur le fait que la réversion incite au mariage, mais qu'elle n'incite pas à rester marié²⁵.

²¹ La loi ne s'applique pas directement aux régimes complémentaires. L'ARRCO et l'AGIRC ont adopté une règle analogue pour les décès à compter du 1^{er} juillet 1980.

²² Voir le chapitre 1 de la partie I.

²³ Cette durée d'assurance est plafonnée à 160 trimestres pour les allocations de réversion prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2008. Par exemple, si l'ex-mari a effectué une carrière complète, une femme divorcée au bout de 5 ans de mariage perçoit 5/40 de la réversion.

²⁴ Ce problème de dépendance par rapport au choix matrimoniaux de l'ex-époux après le divorce se pose également pour les réversions en provenance de l'ARRCO-AGIRC. Supposons par exemple que Jean et Anne se marient puis divorcent 10 ans après, et que Jean fasse une carrière complète puis décède :

- si Jean ne s'est pas remarié, Anne aura $10/40=1/4$ de la réversion complète de Jean ;

- si Jean s'est remarié 5 ans avant son décès, alors la règle du *pro rata* issue de la loi de 1978 s'applique et Anne aura $10/15=2/3$ de la réversion complète de Jean.

Paradoxalement, Anne est ici avantagée si Jean se remarie.

²⁵ Une personne qui divorce peu après son mariage aura, en l'absence de remariage de l'ex-époux, une réversion

Ces réflexions conduisent à s'interroger sur la possibilité de verser la réversion aux personnes divorcées au *pro rata* de la durée de mariage, y compris lorsque le défunt ne s'est pas remarié. Il s'agirait alors d'étendre aux autres régimes la disposition qui existe déjà dans les régimes complémentaires ARRCO et AGIRC en cas de non-remariage. Un rapport récent du Sénat propose une proratisation de ce type²⁶. Si l'on souhaite éviter dans tous les cas que la situation d'une personne divorcée dépende des choix matrimoniaux de son ex-époux après le divorce, il faudrait en outre aménager la loi de 1978 pour que, en cas de remariage de l'ex-époux, la réversion proratisée versée à chaque ex-conjoint soit rapportée à la durée d'assurance de l'ex-époux – ou à un autre dénominateur indépendant du parcours matrimonial – et non plus à la somme des durées de mariage²⁷.

Le choix des modalités précises de la proratisation soulèverait alors une multitude de questions. Le dénominateur serait-il la durée d'assurance du défunt, dans la limite de 40 ans (comme actuellement à l'ARRCO et à l'AGIRC en l'absence de remariage²⁸) ? Ou une durée fixe proche de 40 ans ? Ou encore une durée fixe plus courte, le droit à une réversion pleine étant acquis par exemple dès 15 ans de mariage ? Le numérateur devrait-il prendre en compte la durée totale du mariage, ou bien seulement la durée pendant laquelle le défunt a cotisé en étant marié ?

La question de la généralisation du principe de versement de la pension de réversion au *pro rata* de la durée de mariage, y compris en l'absence de divorce, doit également être posée. La réversion versée à une personne veuve serait alors réduite si le décès du défunt intervient peu après le mariage. Les situations de mariages tardifs pourraient être une raison de réfléchir en ce sens, puisque la réversion est alors accordée sans qu'il y ait eu véritablement de solidarités liées au mariage. Cependant, afin de ne pas pénaliser les bénéficiaires de réversion en cas de veuvage précoce, il conviendrait sans doute de ne pas appliquer une telle proratisation en cas de décès lors de la vie active²⁹.

La proratisation de la réversion en fonction de la durée de mariage entraînerait, toutes choses égales par ailleurs, une réduction des droits.

En contrepartie, afin de ne pas pénaliser les personnes qui ont été mariées plusieurs fois, il pourrait être envisagé un assouplissement des conditions de non remariage du bénéficiaire qui sont en vigueur dans les régimes spéciaux et complémentaires, afin qu'il devienne possible de cumuler plusieurs fractions de réversions en provenance de plusieurs époux successifs. On se rapprocherait alors d'une conception patrimoniale de la réversion, puisque le droit à réversion acquis dans le cadre d'une union deviendrait proportionnel à la durée du mariage, c'est-à-dire

complète au même titre qu'une personne qui est restée mariée pendant plus de 40 ans.

²⁶ « Les pensions de réversion », 2007, Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale de la Commission des Affaires Sociales, par MM. C. Domeizel et D. Leclerc. Le rapport est disponible à l'adresse suivante <http://www.senat.fr/rap/r06-314/r06-3141.pdf>

²⁷ Supposons que le défunt ait été marié 5 ans avec sa première épouse puis 10 ans avec sa seconde épouse. La loi de 1978 dispose que la première épouse perçoit $5/(5+10)=1/3$ de la réversion du défunt, et la seconde épouse les $2/3$. Le montant perçu par la première épouse dépend de la durée du second mariage.

²⁸ La durée exigée pour une réversion pleine (40 ans) évolue en fait selon la date du décès.

²⁹ Lorsqu'une réversion est attribuée suite à un décès en cours de vie active, la réversion est déterminée en appliquant le taux de réversion à une pension théorique du défunt, calculée en fonction des droits acquis à la date du décès en appliquant le taux plein. Bien que le taux plein soit appliqué, cette pension théorique est proratisée par le biais du coefficient de proratisation. Si la réversion était elle-même proratisée en fonction de la durée de l'union, il y aurait alors une double proratisation, ce qui serait très pénalisant en cas de décès en début ou en milieu de vie active.

à la durée pendant laquelle les époux ont acquis des droits en commun dans le cadre de cette union, et ce droit ne dépendrait plus de l'histoire de chaque ex-conjoint après le divorce.

Une autre contrepartie, dans un contexte d'extension de la réversion aux couples non mariés, consisterait à proratiser la réversion en fonction de la durée totale de l'union plutôt qu'en fonction de la durée de mariage, afin de ne pas pénaliser les couples qui se marient tardivement après une longue période de cohabitation hors mariage.

Le Conseil n'a pu examiner dans tous leurs détails et toutes leurs implications ces différentes perspectives ; aussi considère-t-il que toutes méritent attention, comme des évolutions concevables de la réversion pour répondre notamment à l'augmentation des divorces.

2. L'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage

Le développement des unions hors mariage et la progression rapide du PACS invite à se poser la question de l'extension de la réversion à d'autres formes d'union que le mariage. En effet, avec la législation actuelle, environ un tiers des membres des jeunes générations pourraient ne pas acquérir de droits à réversion faute de s'être mariés³⁰, à moins qu'ils décident finalement de se marier tardivement. Une extension de la réversion aux autres formes d'union conduirait à un système de retraite neutre par rapport au choix du type d'union, à l'image de certains pays étrangers (Pays Bas, Royaume-Uni, Canada...).

Cependant, cette perspective fait émerger la difficulté de reconnaissance des couples non mariés, dans la mesure où le concubinage n'est pas juridiquement caractérisé et où le devoir d'assistance entre membres du couple, qui peut également fonder le droit à réversion, n'existe que pour le mariage et dans une moindre mesure pour le PACS. Comment pourrait-on éviter dans ce cas les unions de « complaisance », conclues dans le but d'obtenir des avantages sociaux (en l'occurrence la réversion) sans engagement véritable entre les deux partenaires ?

En matière de conjugalité, depuis la loi n°99-944 du 15 novembre 1999 relative au PACS, le droit français prévoit trois formes d'organisation du couple : le mariage, le PACS et le concubinage. L'article 515-1 du code civil définit le PACS comme « un contrat conclu entre deux personnes physiques pour organiser leur vie commune », tandis que l'article 515-8 du même code précise que le concubinage est une union de fait « entre deux personnes ». Ces trois formes d'union s'adressent donc bien à des couples, mais elles ne peuvent être choisies de manière indifférenciée par tous les couples. En effet, les conditions d'accès au mariage sont les plus contraignantes, tandis que le concubinage est d'un accès parfaitement libre, l'accès au PACS se trouvant dans une situation intermédiaire. Ces trois formes d'union induisent des droits et des devoirs différents. Une certaine proportionnalité peut être observée entre les droits accordés aux personnes formant le couple et les devoirs qu'ils ont accepté de remplir en choisissant l'une ou l'autre de ces trois formes d'organisation de leur vie.

Dans son rapport du 25 janvier 2006³¹, la Mission parlementaire d'information sur la famille et les droits des enfants a préconisé l'amélioration de la gradation des devoirs et des droits afin de permettre à chaque couple de choisir, en fonction de sa situation, la forme de vie commune qui lui convient le mieux et que soit assurée son information sur les protections et

³⁰ Voir le chapitre 3 de la partie II.

³¹ « L'enfant d'abord - 100 propositions pour placer l'intérêt de l'enfant au coeur du droit de la famille », Assemblée nationale, 25 janvier 2006, Rapport fait au nom de la Mission d'information sur la famille et les droits des enfants (Président M. Patrick Bloche, Rapporteuse Mme Valérie Pécresse).

les obligations induites par les différentes formes de conjugalité. Concernant le PACS, la Mission estime que celui-ci doit devenir un contrat de couple cohérent par la recherche d'un meilleur équilibre entre les droits et les devoirs des partenaires pacsés, tout en respectant la spécificité du mariage. L'amélioration de certains droits sociaux des partenaires pacsés est ainsi proposée, la plus significative étant l'ouverture du droit à pension de réversion aux partenaires pacsés depuis cinq ans. La Mission écarte le bénéfice de la réversion pour les personnes vivant en union libre qui n'ont pas eu d'enfant ensemble, en raison de l'absence de preuve incontestable d'une vie commune.

De même, dans son rapport du 22 mai 2007³², la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) considère que « si le PACS constitue une réalité juridique tangible, il ne peut être assimilé à celle que représente depuis toujours le mariage et qu'il convient en conséquence de se prémunir contre le risque réel de conclusion de PACS de complaisance ». Rappelant que les « deux principaux partenaires d'Europe du Nord, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, assimilent les partenariats enregistrés, de type PACS, au mariage en ce qui concerne l'application des règles de réversion, y compris les partenariats établis entre personnes du même sexe » et que [la] « jurisprudence des tribunaux espagnols reconnaît également un droit de réversion aux survivants en cas de concubinage prolongé », la Mission préconise l'ouverture du droit à réversion aux personnes ayant conclu un PACS depuis au moins cinq années au jour du décès du donnant-droit et pose la question de cette extension aux personnes vivant en union libre et ayant des enfants communs à charge.

L'extension de la réversion aux personnes ayant conclu un PACS, sous condition de durée minimum du PACS, est une piste d'évolution intéressante, dont les implications financières et la conformité à la jurisprudence mériteraient d'être examinées plus en détail. Le Conseil considère en tout état de cause que le droit à réversion ne peut être étendu sans qu'il y ait, en contrepartie, un minimum de devoir pour les bénéficiaires de l'extension.

Une question sous-jacente à l'ouverture du droit à réversion aux unions hors mariage est celle des formes d'union que l'on désire favoriser. Une extension de la réversion aux couples non mariés amènerait le système de retraite à favoriser la vie en couple quel que soit le type d'union, et non plus seulement le mariage.

Le choix collectif de favoriser le mariage ou le couple peut se justifier par les externalités positives engendrées par le mariage ou le couple³³. Quel que soit le type d'union, la vie en couple permet aux personnes d'atteindre un meilleur niveau de vie grâce aux économies d'échelle, de mutualiser leurs ressources et d'éviter les situations de précarité (notamment celles des femmes ayant de faibles revenus d'activité et ayant des enfants à charge). Ainsi la collectivité verse moins de prestations sociales (minima sociaux, allocations logement, prestations familiales sous conditions de ressources...) et perçoit plus d'impôts progressifs lorsque les personnes choisissent de vivre en couple. Le couple est aussi un lieu où s'exerce les solidarités, en cas de dépendance par exemple. Le mariage engendre de ce point de vue un bénéfice plus important pour la collectivité, puisqu'il oblige les époux à des liens de solidarité plus importants. Ces liens se manifestent notamment en cas de divorce : le partage du patrimoine de la communauté et surtout le versement de prestations compensatoires censées « *compenser, autant qu'il est possible, la disparité que la rupture du mariage crée dans les*

³² « Les pensions de réversion », Sénat, 22 mai 2007, Rapport d'information fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité Sociale de la Commission des Affaires Sociales, par MM. C. Domeizel et D. Leclerc.

³³ Voir le chapitre 1 de la partie III.

conditions de vie respectives des époux » (article 270 du Code civil), permet d'éviter que les femmes entrent en pauvreté à la suite d'un divorce et que la collectivité doive leur verser des prestations sociales. La prestation compensatoire tend pour partie à compenser la disparition, avec le divorce, du devoir de secours entre époux. Au contraire, le PACS et *a fortiori* le concubinage ne conduit pas en principe à la constitution d'une communauté de biens et au versement de prestations compensatoires.

Ces considérations pourraient justifier que l'extension de la réversion au PACS soit restreinte aux couples qui accepteraient de contracter une union qui les engagerait à des liens de solidarité financière proches de ceux du mariage et notamment au versement éventuel d'une prestation compensatoire en cas de rupture du PACS – ce qui impliquerait que la procédure de rupture d'union soit portée devant le juge³⁴. Une telle disposition éviterait sans doute les unions de « complaisance » visant à faire bénéficier à un conjoint du droit à réversion sans engagement en contrepartie. Le risque est alors que le PACS perde une partie de son attrait, sachant que la simplicité de la procédure de rupture et le refus de s'engager au versement d'une prestation compensatoire pourraient faire partie des raisons qui conduisent certains couples à préférer le PACS au mariage.

L'ouverture du droit à réversion aux couples non mariés pourrait aller de pair avec la proratisation du montant de la réversion en fonction de la durée de l'union envisagée précédemment, associée au cumul de plusieurs réversions proratisées issues de plusieurs unions successives. La proratisation serait davantage justifiée par la fragilité plus importante des unions hors mariage. La proratisation présenterait aussi l'avantage de limiter les conséquences financières d'éventuelles unions de « complaisance », une union de courte durée sans engagement véritable n'ouvrant le droit qu'à un montant de réversion très réduit. Au total, l'impact financier sur les régimes de retraite de ces deux évolutions de la réversion – proratisation et extension aux couples non mariés – reste indéterminé puisque la proratisation devrait conduire à des économies alors que l'ouverture de la réversion aux couples non mariés engendrerait un surcroît de dépenses.

Enfin, il est utile de préciser que, dans le contexte démographique actuel, la vie en couple recule, la montée des nouvelles formes d'unions hors mariage ne compensant pas le déclin du mariage³⁵. Par conséquent le nombre moyen d'années qu'une personne passe en couple au cours de sa vie – et au cours desquelles elle pourrait acquérir des droits à réversion proratisés – devrait diminuer même si la réversion est étendue à certaines unions hors mariage. Ces perspectives renforcent la nécessité pour les femmes d'acquérir des droits propres au titre de l'activité professionnelle ou des droits familiaux. Sinon il sera difficile d'éviter une certaine dégradation du niveau de vie relatif des femmes seules au moment de la retraite à la suite d'une séparation ou d'un divorce.

³⁴ Monperrus-Veroni P. et Sterdyniak H. (2008), « Faut-il réformer les pensions de réversion ? », *La lettre de l'OFCE*, n° 300.

³⁵ Voir le chapitre 3 de la partie II.

IV – La question du partage des droits

Le Conseil a renouvelé son attachement au principe de la réversion. Cependant, compte tenu de son développement récent dans plusieurs pays³⁶, le partage des droits à la retraite est un système qui mérite attention.

Le partage des droits à la retraite entre conjoints, encore appelé « *splitting* », est souvent évoqué dans les débats comme une solution alternative à la réversion, mise en oeuvre dans certains pays, pour remédier à la faiblesse des droits propres des femmes et à la dépendance vis-à-vis du mari sous jacente à la réversion. Le partage des droits est également présenté comme une solution permettant d'accroître les ressources des femmes divorcées à la retraite avant le décès de leur ex-mari, sachant que le droit à réversion n'est ouvert qu'après le décès. Cependant, si l'existence de ce type de dispositif est connue, ses modalités d'application et ses conséquences financières le sont moins. Une confusion est souvent faite entre des dispositifs où le partage des droits concerne tous les couples, divorcés ou non, et ceux où un transfert de droits est opéré uniquement en cas de divorce, ce transfert pouvant alors s'apparenter à une véritable réforme des droits conjugaux en matière de retraite ou bien relever davantage d'un aménagement des prestations compensatoires. C'est pourquoi ces différentes formes de partage des droits sont successivement analysées.

Le partage des droits à la retraite consiste à faire masse des droits à retraite acquis par l'homme et la femme pendant la durée du mariage et à les partager entre eux. Chaque conjoint obtient *a priori* la moitié des droits acquis par le couple, mais on peut aussi imaginer d'autres modalités de partage sans aller jusqu'au partage égal des droits acquis durant le mariage. En cas de divorce, le juge peut également opérer un transfert de droits à titres compensatoire. Quoi qu'il en soit, un transfert de droits propres est en principe opéré depuis le conjoint qui a acquis le plus de droits pendant le mariage vers celui qui en a acquis le moins, en général la femme³⁷. Ceci permet au conjoint bénéficiaire d'obtenir une retraite plus élevée dès la liquidation de ses droits – au détriment du conjoint débiteur – sans attendre le décès de ce dernier.

Le partage des droits peut permettre de poursuivre un objectif de neutralisation des choix dissymétriques de répartition des rôles pendant le mariage. Avec un partage égal des droits, toutes les sources d'écarts de revenus d'activité entre l'homme et la femme durant le mariage sont neutralisées. En définissant des modalités de partage plus complexes ou en laissant le juge en fixer les modalités, seules certaines sources d'écarts de revenus pourraient être neutralisées (par exemple celles qui résultent d'interruptions ou de réductions d'activité au moment des naissances). Dans le premier cas, on risque de compenser non seulement les choix dissymétriques opérés au sein du couple durant le mariage, mais aussi des différences préexistantes au moment de la formation du couple (par exemple, niveaux de qualification différents des deux conjoints). Dans le second cas, on risque de ne compenser que partiellement la répartition dissymétrique des rôles.

³⁶ Voir le chapitre 2 de la partie III.

³⁷ L'homme gagne plus que la femme dans 76 % des couples dont les deux membres sont salariés (voir Ponthieux S. et Schreiber A. (2006), « Dans les couples de salariés, la répartition du travail domestique reste inégale », INSEE, *Données Sociales*). S'y ajoutent les couples où la femme est inactive (environ un couple sur quatre). Il s'agit là d'écarts de revenus instantanés pouvant correspondre à des situations temporaires. La proportion de couples où l'homme est le principal pourvoyeur de ressources pourrait être plus élevée si l'on considère les revenus perçus pendant toute la durée du mariage.

Le partage des droits correspond aussi à une approche « patrimoniale » des droits conjugaux. En cas de divorce, les droits acquis pendant la durée du mariage sont partagés une fois pour toutes lors de la procédure de divorce et demeurent définitivement acquis à chaque conjoint, quels que soient la carrière et les choix conjugaux des deux conjoints après le divorce. Le partage des droits peut ainsi être vu comme une solution aux imperfections des dispositifs actuels de réversion étudiés dans la section précédente (le montant de la réversion perçue par une femme divorcée dépend des choix matrimoniaux de son ex-mari après le divorce – et bien sûr de la date de son décès). Le transfert de droits opérés dans le cadre du partage des droits est, dans son principe, proportionnel à la durée de mariage et cumulable en cas de remariage.

Le partage des droits peut être considéré comme caractéristique d'un modèle « contractualiste »³⁸. Le partage des droits pourrait être ouvert à d'autres formes d'unions que le mariage. La question de l'ouverture aux couples non mariés se poserait toutefois en des termes différents de l'extension de la réversion. En effet, le financeur du droit conjugal ne serait plus ici la collectivité, mais le conjoint ayant les ressources les plus élevées. Le problème est donc moins le risque d'unions de « complaisance » que le défaut d'information sur les engagements pris ou non par les intéressés en matière de partage des droits.

1. Le partage des droits en l'absence de divorce comme alternative à la réversion

Bien qu'aucun pays ne dispose aujourd'hui d'un système de partage des droits systématique sans réversion, une analyse, de ce fait théorique, des implications d'un tel système pour les régimes de retraite et pour les personnes est utile pour apprécier les enjeux à terme de ce type de réforme.

Que se passerait-il si le partage systématique et obligatoire des droits propres venait se substituer à la réversion en cas de veuvage ? L'analyse est menée ici dans un contexte où les couples ne divorcent pas et restent mariés jusqu'au décès de l'un des membres. Le partage des droits s'opèrerait alors par une simple équi-répartition, lors de la liquidation des droits, des pensions propres des deux conjoints calculées selon la législation actuelle.

La réversion entraîne une redistribution des personnes célibataires, plus généralement non mariées, vers les personnes mariées ; aussi, elle fait l'objet de vives critiques dans les pays scandinaves, où la proportion de personnes vivant seules est relativement élevée.

En première approche, un partage des droits systématique n'opèrerait pas ce type de redistribution. Les personnes mariées n'acquerraient pas plus de droits que les célibataires et partageraient simplement leurs droits avec leur conjoint. Toutes choses égales par ailleurs, il en résulterait aussi une économie pour les régimes de retraite, qui n'auraient plus de droits dérivés à financer.

Une analyse plus fine³⁹ montre toutefois que le partage des droits pourrait malgré tout engendrer une dépense supplémentaire pour les régimes, par rapport à un système purement individualiste où n'existerait ni réversion ni partage des droits. De ce fait le partage des droits ne supprimerait pas complètement la redistribution au profit des couples mariés. Le coût d'un dispositif de partage des droits résulte de l'écart entre l'espérance de vie des hommes et des femmes : un transfert est en effet opéré depuis les hommes dont la retraite personnelle

³⁸ Voir le chapitre 1 de la partie III.

³⁹ Voir le document n° 3 de la séance plénière de juin 2007 pour le détail de l'analyse théorique.

diminue vers les femmes dont la retraite personnelle augmente alors qu'elle vit plus longtemps. Le coût du partage des droits pourrait s'avérer plus important que celui d'un dispositif de réversion sous condition de ressources.

Comme le partage des droits consiste à transférer des droits depuis les hommes vers les femmes (dès lors que les hommes acquièrent davantage de droits propres que leurs épouses, ce qui est généralement le cas), les hommes seraient pénalisés par ce dispositif. En pratique, ceci aurait peu de conséquences pour le mari s'il décède avant son épouse : tant que le couple reste uni, le transfert des droits est interne au couple et le niveau de vie du couple demeure inchangé⁴⁰. En revanche, si le mari survit à son épouse, sa retraite globale serait toujours moins élevée avec le partage des droits qu'avec la réversion.

Pour les veuves, le passage de la réversion au partage des droits s'analyse différemment selon que la réversion est sous condition de ressources ou non :

- la retraite globale perçue par une veuve serait toujours moins élevée avec le partage des droits qu'avec une réversion sans condition de ressources (pour les taux de réversion usuels, supérieurs ou égaux à 50 %) ;
- en revanche, par rapport à un dispositif de réversion avec condition de ressources, la retraite globale perçue par une veuve serait tantôt plus élevée avec le partage des droits (si la femme n'a pas droit à la réversion du fait de la condition de ressources), tantôt moins élevée (si la condition de ressources est sans effet du fait de ressources propres réduites).

Pour éviter de pénaliser les assurés, le partage des droits pourrait être proposé sur option comme alternative au droit à réversion, à l'instar du système de *Rentensplitting* en Allemagne⁴¹. Compte tenu de l'analyse qui précède, il est probable que peu de couples auraient intérêt à choisir cette option. Outre les femmes ne pouvant bénéficier de la réversion du fait de la condition de ressources, les jeunes veuves⁴² pourraient avoir intérêt à opter pour le partage des droits, étant donné que les droits issus du partage sont acquis à vie alors que les droits à réversion peuvent être remis en question en cas de remariage du bénéficiaire (condition de ressources ou de non-remariage selon les régimes). Il sera particulièrement intéressant d'observer les choix que feront les couples allemands dans le cadre du *Rentensplitting*, entre le partage des droits et une réversion avec condition de ressources, compte tenu en particulier de l'incertitude portant sur l'espérance de vie de chaque conjoint.

Une autre manière de rendre le partage des droits – en contrepartie de la suppression de la réversion – plus attractif pour les assurés serait d'accorder à chaque conjoint plus de 50 % de la somme des droits acquis par le couple marié, ce taux supérieur à 50 % étant calibré pour que le partage des droits engendre pour le régime la même dépense globale que la réversion. Un tel dispositif présenterait toutefois peu d'intérêt si le partage des droits intervenait au moment de la liquidation des droits : par rapport à la situation actuelle, les couples mariés de retraités percevraient alors des retraites plus élevées, au détriment des veufs et veuves, ce qui n'est pas *a priori* l'objectif recherché. En revanche un partage des droits qui interviendrait au moment du décès de l'un des deux conjoints pourrait être une piste intéressante à explorer,

⁴⁰ Le pouvoir de négociation de la femme au sein du couple de retraités serait cependant renforcé par l'augmentation de ses ressources propres relativement à celles de son mari, en référence à la théorie économique des modèles de négociation au sein du couple. En ce sens le partage des droits peut être perçu par ses défenseurs comme favorisant l'égalité entre hommes et femmes.

⁴¹ Voir le chapitre 3 de la partie III.

⁴² En Allemagne, l'option s'exerce en principe lors de la liquidation de la retraite, mais en cas de décès du conjoint durant la vie active elle s'exerce au moment du décès.

puisque'il opérerait une redistribution depuis les veufs vers les veuves à coût inchangé : dans chaque couple marié de retraités, le conjoint survivant aurait alors le même montant de retraite qu'il s'agisse de l'homme ou de la femme, la situation des couples mariés de retraités restant inchangée.

2. Le partage des droits en cas de divorce

Considérons maintenant un système de partage obligatoire des droits uniquement en cas de divorce. Ce dispositif consisterait en un partage égal des droits acquis pendant la durée du mariage, qui se substituerait à la réversion pour les divorcés. Une femme divorcée (ayant par hypothèse acquis moins de droits propres que son mari) obtiendrait ainsi une retraite de droits propres plus importante dès la liquidation de ses droits, qui ne serait plus affectée ni par le décès de son ex-mari ni par un remariage de son ex-mari ni par son propre remariage éventuel. Il en irait de même pour un homme divorcé, sauf que sa retraite serait en général réduite.

Globalement, le partage des droits en cas de divorce aurait les mêmes effets que le partage des droits en cas de veuvage : dépenses pour les régimes en général moindres que celles liées à la réversion, perte pour les hommes divorcés, gain ou perte aléatoire pour les femmes divorcées. En supposant que l'épouse divorcée vit plus longtemps que son ex-conjoint, le passage d'un système de réversion à un dispositif de partage des droits effectué au moment du divorce pourrait être d'autant plus avantageux pour la femme divorcée que :

- l'espérance de vie de l'ex-mari est élevée, conduisant à une espérance de durée de veuvage pour la femme courte. La pension de réversion est alors perçue tardivement et ne compense pas la partie des droits provenant du mari qui serait perçue dès le départ en retraite dans un système avec partage des droits ;
- la durée du mariage rompu a été longue (avec une durée de mariage courte, le partage des droits n'opère qu'un transfert limité de droits vers la femme, alors que la réversion est généralement versée pleine avec la législation actuelle sauf si l'ex-mari s'est remarié) ;
- le taux de réversion n'excède pas 50 % (le partage des droits s'opère en effet à égalité donc à 50 %) ;
- l'écart de salaire entre la femme et l'homme durant le mariage était important (d'où un transfert important opéré par le partage) ;
- la femme a cessé ou réduit son activité pendant le mariage (d'où un transfert de droits plus important opéré par le partage) ;
- l'ex-mari s'est marié plusieurs fois (la réversion est alors proratisée, avec la législation actuelle) ;
- la femme divorcée s'est elle-même remariée (le remariage entraînant la perte partielle ou totale de la réversion issue du premier mariage) ;
- la réversion est attribuée sous condition de ressources et la femme a des droits propres importants entraînant le non-versement de la réversion.

La multiplicité des paramètres montre qu'il est complexe d'apprécier les gagnants et perdants d'un système de partage des droits en cas de divorce. Si le partage des droits en cas de divorce était rendu optionnel, il serait bien difficile aux intéressés d'opérer un choix.

Le partage des droits en cas de divorce contribuerait à lutter contre la pauvreté des femmes divorcées vivant seules au moment de la retraite et dont l'ex-conjoint n'est pas décédé.

Toutefois, il ne pourrait que rapprocher les niveaux de vie des hommes et des femmes divorcés. Or, le niveau de vie des divorcés vivant seuls au moment de la retraite - hommes ou femmes - est inférieur à celui des couples de retraités, dans la mesure où le divorce induit une perte sensible de niveau de vie liée aux déséconomies d'échelle⁴³.

Par ailleurs, le principe du partage des droits à la retraite en cas de divorce pose plusieurs questions, en particulier celle de ses éventuels effets désincitatifs sur le mariage, dans la mesure où il est plutôt pénalisant pour les hommes en cas de divorce, ou encore celle de son articulation avec la prestation compensatoire⁴⁴.

Enfin, les modalités pratiques d'un dispositif de partage des droits seraient faciles à définir dans le cadre de régimes en points⁴⁵, mais délicates dans le cadre de régimes en annuités. Le partage des droits en cas de divorce suppose en effet que l'on puisse isoler les droits acquis pendant la durée d'une union, ce qui paraît bien délicat dans les régimes en annuités en raison de la non linéarité de la formule de calcul de la pension (minima et maxima de pensions, taux plein assorti de décote et surcote, montant de la pension calculé sur la base des meilleures années ou du dernier traitement indiciaire, etc.). Les non linéarités rendent également plus complexe l'analyse des gagnants et des perdants et de l'impact financier sur le régime⁴⁶.

3. Un transfert de droits en cas de divorce à titre compensatoire

Plutôt que d'effectuer un partage égal systématique des droits en cas de divorce, suivant le modèle allemand, une alternative serait d'opérer un transfert de droits à titre compensatoire sur décision du juge dans le cadre de la procédure de divorce, suivant le modèle britannique. Le transfert de droits à la retraite équivaldrait alors à une prestation compensatoire versée sous forme de rente viagère, l'opportunité et l'importance de ce transfert étant laissées à l'appréciation du juge compte tenu de la situation des divorcés. Le transfert de droits pourrait alors prendre soit la forme de transferts de points, dans le cadre de régimes en points, soit la forme d'un transfert opéré à la source sur la pension de la retraite, qui est envisageable dans tous types de régimes de retraite. Dans le premier cas, le transfert affecte le calcul du montant des pensions et relève du système de retraite. Dans le second cas, le transfert ne modifie pas le calcul des retraites et s'apparente à une prestation compensatoire saisie directement sur la retraite.

Une proposition de loi en ce sens a été déposée à l'Assemblée Nationale le 22 juillet 2008. Elle consisterait à compléter l'article 271 du code civil par un alinéa ainsi rédigé :

⁴³ Voir le chapitre 4 de la partie II.

⁴⁴ On peut en effet se demander dans quelle mesure le partage des droits conduirait à modifier le montant de la prestation compensatoire, dans les pays où ses modalités de fixation comportent déjà une référence aux droits à la retraite, comme en France par exemple alors qu'en Allemagne, les prestations compensatoires ne sont versées que pendant la vie active, et non sous la forme de rentes viagères (ou de leur équivalent en capital). Finalement, instaurer un système de partage des droits pourrait signifier que le transfert depuis les hommes divorcés en direction de leur ex-épouse s'effectue à travers le système de retraite, fondé sur une règle transparente, et moins par le canal de la prestation compensatoire, fondée sur l'appréciation d'un juge et pas toujours honorée par l'ex-conjoint.

⁴⁵ Les pays ayant mis en place le « splitting » ont des régimes par points.

⁴⁶ Prenons l'exemple du minimum contributif. Si une femme ayant des droits nettement inférieurs au minimum contributif partage ses droits avec un conjoint dont la pension propre est un peu au-dessus du minimum contributif, les pensions de chaque conjoint seront, après partage, inférieures au minimum contributif. Sans partage, le régime verse le minimum contributif à la femme et une pension supérieure au minimum au mari. Avec partage, le régime verse le minimum contributif à chaque conjoint. Au total, avec le partage des droits, le couple reçoit moins de prestations et le régime fait des économies.

« Dans le cas où l'un des conjoints n'a pas exercé d'activité professionnelle pendant la durée du mariage, ou l'a interrompue, pour assurer l'éducation des enfants, le juge lui attribue une fraction des pensions à la retraite acquises par son conjoint. Cette fraction de la pension porte sur les droits personnels acquis dans les régimes de base et les régimes complémentaires auxquels l'assuré était affilié pendant le mariage. Elle est calculée en tenant compte de la durée de mariage et de celle de la période d'inactivité professionnelle liée à l'éducation des enfants. Le partage de la pension prend effet au moment de la liquidation des pensions jusqu'au décès de l'un des conjoints. »

Outre l'attribution à l'appréciation du juge, deux points notables distinguent cette proposition de loi du partage systématique des droits en cas de divorce évoqué précédemment :

- le transfert des droits ne vient pas se substituer à la réversion. Après le décès de l'un des ex-conjoints, les pensions de réversion demeurent versées comme actuellement sur la base des pensions de droits propres (avant transfert). Le transfert des droits est donc parfaitement neutre pour le système de retraite. L'analogie est encore plus nette avec les prestations compensatoires, lorsque ces dernières sont versées sous forme de rente viagère et cessent avec le décès du débiteur lors du règlement de sa succession ;
- dans le texte proposé, le transfert des droits est conditionné par une période d'inactivité pour assurer l'éducation des enfants. D'autres sources d'écart entre les droits validés par les deux conjoints, comme le travail à temps partiel ou les différences de salaires ne sont donc pas évoquées. Le dispositif de partage des droits étudié précédemment opère au contraire un transfert systématique depuis l'homme vers la femme dès que l'homme a acquis plus de droits propres que sa femme durant le mariage, quelle que soit l'origine de cet écart (inactivité, temps de travail, salaires...), que cet écart relève de choix de répartition dissymétrique des rôles effectués par le couple ou bien de différences antérieures à la formation du couple.

En conclusion, le Conseil estime qu'il serait prématuré d'instaurer en France un dispositif de partage des droits se substituant à la réversion, dans la mesure où l'intérêt pour les assurés et en particulier pour les femmes divorcées ne semble pas évident et doit encore être clarifié. En outre ce dispositif soulèverait des difficultés de mise en œuvre. Enfin, le principe d'un transfert de droit en cas de divorce à titre compensatoire, tel qu'il est formulé dans la proposition de loi du 22 juillet 2008, pourrait être mis en place plus aisément, sous réserve pour le juge de pouvoir déterminer la fraction s'appliquant à une pension dont il ne connaîtra pas en général le montant, puisqu'elle est fonction de l'évolution des barèmes de retraite et de la carrière future de l'ex-conjoint. A plus long terme, la question se pose du choix entre un transfert de droits dont le montant est fixé par le juge prononçant le divorce ou bien un partage égal des droits acquis durant le mariage appliqué de façon systématique par le système de retraite.

CONCLUSION

(...)

Concernant les pistes d'évolution des droits conjugaux de retraite, le Conseil a d'abord examiné l'adéquation des modalités de la réversion aux objectifs qu'on pouvait lui assigner.

La question du taux de la réversion, dans le secteur privé et dans la fonction publique, est apparue liée à l'appréciation portée sur le rôle de la réversion et, par suite, sur celui de la condition de ressources au régime général. Le principe actuel de la réversion servie par le régime général est de n'accorder la réversion qu'aux conjoints survivants qui étaient financièrement, totalement ou largement, dépendants de l'assuré, conduisant à exclusion de la condition de ressources les revenus issus du conjoint décédé.

(...)

Par ailleurs, compte tenu de la forte progression du divorce et le développement d'unions hors mariage, certaines pistes d'évolution méritent attention. Il conviendrait d'adapter les règles relatives aux modalités de la réversion en cas de divorce, sachant que ces règles diffèrent d'un régime à l'autre. L'éventualité d'une extension de la réversion aux personnes ayant conclu un PACS est une piste à approfondir, sous condition d'engagement minimum entre les conjoints. Elle pourrait aller de pair avec la proratisation du montant de la réversion en fonction de la durée de l'union et à l'absence de toute condition supprimant la réversion en cas de nouvelle union.

Le Conseil estime enfin qu'il serait prématuré d'instaurer un dispositif de partage des droits, dans la mesure où, d'une part, sa mise en œuvre serait complexe en France et, d'autre part, l'intérêt pour les assurés, en particulier pour les femmes divorcées, ne semble pas évident et doit encore être clarifié.

Telles étant les principales questions examinées par le Conseil, il demeure que, dans le prolongement du présent rapport, l'analyse technique devra être poursuivie pour apprécier pleinement les effets des pistes d'évolution explorées, en particulier leur effet sur les principales catégories concernées ainsi que leur impact financier pour le système de retraite. En définitive, le rapport n'a d'autre ambition que de nourrir la réflexion et aider les décideurs publics - responsables politiques et syndicaux - à effectuer des choix dans un domaine sensible, qui concerne l'ensemble des Français et qui, touchant au domaine intime de la famille et du couple, renvoie aux grands débats sur les finalités de notre société.