

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 novembre 2004

"Pensions de réversion"

Document 3

Avant la réforme, la complexité du système de réversion dans le régime général et les régimes alignés

Avant la réforme de 2003, la complexité du système de réversion dans le régime général était souvent critiquée. Ce système donnait, en effet, lieu à la combinaison d'une condition de ressources et d'une limitation des possibilités de cumul entre une pension personnelle et une pension de réversion. Après avoir rappelé l'évolution historique, on présentera le fonctionnement du dispositif avant la réforme de 2003.

1 - L'évolution historique

La pension de réversion a été instituée en 1945 dans le régime général et conçue comme une protection du conjoint à charge. Accordée, à l'origine, dans des conditions extrêmement restrictives, elle a vu ses conditions d'octroi s'assouplir au fil des ans et son champ s'étendre aux conjoints exerçant une activité professionnelle. Elle a cependant conservé un caractère mixte, mêlant dimension contributive et solidarité. Les développements qui suivent retracent les principales évolutions du dispositif depuis 1945.

1.1 - Condition d'âge

De 65 ans en 1945, elle est passée en 1948 à 60 ans en cas d'inaptitude et a été abaissée à 55 ans pour tous en 1972.

1.2 - Conditions de ressources et limites de cumul

A l'origine, la pension de réversion était réservée au conjoint à charge de l'assuré. Ne pouvaient, en conséquence, la percevoir les conjoints bénéficiant ou susceptibles de bénéficier à titre personnel d'un droit à retraite. La pension était conçue comme la prolongation du devoir d'entretien incombant à l'assuré à l'endroit de son conjoint à charge. En 1971, une condition de ressources appréciée au moment du décès a été substituée à la notion de conjoint à charge. Il a été admis en 1975 que la situation de ressources du conjoint survivant puisse être examinée, soit à la date du décès de l'assuré, soit à la date de la demande de la pension de réversion. Les ressources s'entendaient comme les ressources personnelles du survivant.

Jusqu'en 1975, aucun cumul n'était admis entre une pension de réversion et une pension personnelle. Dans le cas où la pension de réversion était supérieure à la pension personnelle du survivant, une différentielle était servie. La possibilité de cumuler dans certaines limites un droit à réversion et un droit propre a été prévue en 1975.

1.3 - Conditions relatives à la situation matrimoniale

Depuis l'origine, le droit à pension de réversion a été réservé dans le régime général aux conjoints. En sont ainsi exclus les concubins et plus récemment les pacsés.

Une condition de durée de mariage de 2 ans était prévue. En 1981, cette condition a été supprimée lorsqu'un enfant au moins était issu du mariage.

En cas de remariage (avant la liquidation de la pension de réversion), le droit à la réversion ne pouvait être ouvert. On trouvait ici la trace de la logique initiale faisant de la réversion la prolongation du devoir d'entretien du chef de famille vis-à-vis de son conjoint à charge.

Des lois de 1975 et 1978 (textes d'application de 1977 et 1979) ont, par ailleurs, étendu le bénéfice de la pension de réversion aux conjoints divorcés, prévoyant, le cas échéant, un partage de la pension de réversion entre les ex conjoints d'un assuré au prorata des durées de mariage. Cette évolution introduit, comme l'a à l'époque fortement souligné la doctrine, une évolution sensible dans la signification du droit ouvert. Ce n'est plus la prolongation du devoir d'entretien entre époux qui peut en être la justification, mais la reconnaissance de la contribution du conjoint au fonctionnement du ménage et, éventuellement, à la carrière de l'autre membre du couple. La dimension de la réversion devient alors dans cette perspective quasi patrimoniale.

1.4 - Taux de la réversion et minimum de réversion

Initialement de 50 %, le taux appliqué à la pension de l'assuré pour déterminer le droit à la réversion est passé à 52 % en 1985, puis 54 % en 1994.

Il faut noter que lors de cette dernière augmentation les limites de cumul entre droits propres et dérivés n'ont pas été accrues, pour des raisons financières, ce qui revient à en avoir ciblé l'effet sur les plus petites pensions (voir ci-dessous la présentation des mécanismes de cumul).

Un minimum de pension existe, par ailleurs, pour les faibles pensions de réversion, permettant de porter le montant de la réversion à un niveau supérieur à 54 % de la pension du conjoint. Il est égal à 2 936 euros par an en 2004 pour une durée d'assurance validée de 60 trimestres (15 ans) et proratisé en cas de durée d'assurance inférieure.

2 – Le dispositif de réversion avant la réforme

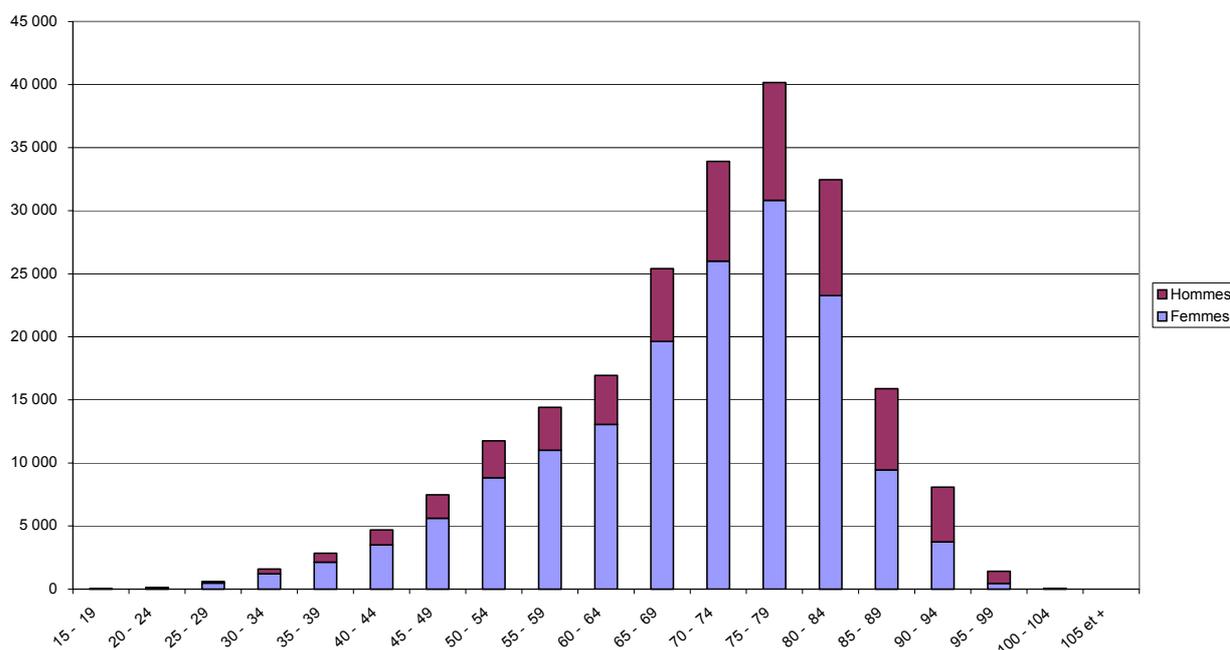
Les développements qui suivent s'efforcent de présenter de façon synthétique les caractéristiques et l'impact du système de réversion, avant la réforme, du point de vue du champ des personnes couvertes, du jeu des règles de cumul et du niveau de ressources garanti.

2.1 – Champ des personnes couvertes

Trois principales sortes de conditions déterminaient le champ des personnes couvertes : la condition d'âge, les conditions relatives à la situation matrimoniale et la condition de ressources.

a) condition d'âge de 55 ans

Elle se situait de la façon suivante par rapport à la distribution des âges de veuvage :



Graphique 2 : répartition par âge des personnes devenues veuves en 2002 (*)

Source : « La situation démographique en 2002, Mouvement de la population », Insee Résultats -Société n°34, août 2004

(*) Au sens du recensement, une personne veuve est définie comme une personne qui était mariée au moment où son époux ou épouse est décédé(e) et qui ne s'est pas remise en couple depuis.

b) Conditions relatives à la situation matrimoniale

La condition de mariage exclut un certain nombre d'unions hors mariage. La condition de non remariage concernait les seuls remariages avant la liquidation de la réversion.

c) Condition de ressources

Appréciée au moment du décès ou lors de la demande de la pension de réversion, cette condition était de 2080 SMIC horaire, la valeur du SMIC étant celle du 1^{er} janvier de l'année considérée, soient 14 955 euros au 01/01/2004.

Elle s'appliquait aux ressources personnelles du survivant, entendues de façon extrêmement stricte puisqu'elle excluait non seulement toutes les pensions de réversion et les biens hérités du conjoint, mais aussi l'ensemble des biens de la communauté. N'étaient pas non plus prises en compte les pensions personnelles de base du survivant (puisque ces dernières l'étaient par les règles limitant le cumul entre droits propres et droits dérivés).

Étaient, pour l'essentiel, couverts par la condition de ressources : les revenus d'activité du survivant, les revenus de son patrimoine personnel, ses pensions de droit direct complémentaires. Ce périmètre réduit rendait la condition de ressources très peu discriminante dès lors que le survivant avait cessé son activité professionnelle.

La condition de ressources appréciée à une date donnée fonctionnait de façon binaire, ouvrant ou non le droit. Ensuite, les ressources de l'intéressé n'étaient plus contrôlées et la réversion définitivement acquise (sous réserve de la révision éventuelle du droit au titre des limites de cumul, au moment où le conjoint liquidait ses droits personnels à pension dans les régimes de base).

2.2 – Limites de cumul entre une pension de réversion et une pension personnelle

Il existait deux limites de cumul entre un droit personnel et un droit à réversion : une limite dite forfaitaire et une limite dite calculée, la plus favorable des deux pour la personne considérée étant retenue pour le calcul de sa pension de réversion.

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

Mais, pour des titulaires de petites pensions, cette limite, correspondant à l'affichage d'un « taux de remplacement » des revenus d'un membre du couple après le décès de l'autre, pouvait aboutir à des montants très faibles. Aussi, pour ne pas pénaliser ces titulaires était prévue une limite forfaitaire supérieure à la limite dite calculée, jouant de façon alternative. La limite de cumul forfaitaire était égale à 73 % de la pension maximum de la sécurité sociale¹ (soient 10 845 euros au 01/01/2004).

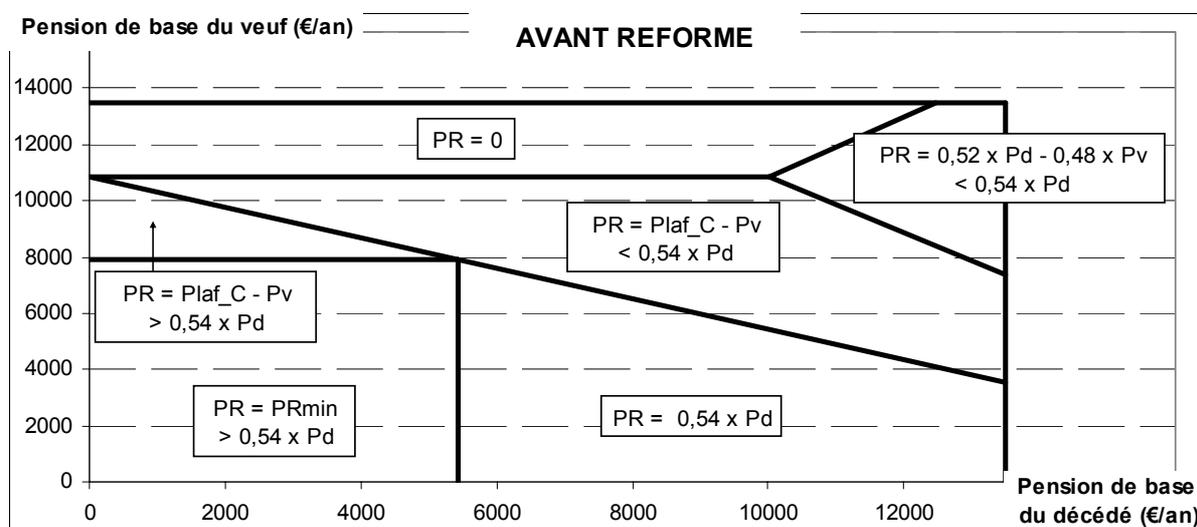
En cas de dépassement de la limite de cumul, la pension de réversion servie était écrêtée en tout ou partie, à due concurrence du dépassement.

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

En cas de polyréversion (lorsque l'assuré décédé était polypensionné), les textes prévoyaient, dans une rédaction cependant discutée, que les plafonds de cumul soient divisés par le nombre de régimes concernés. L'interprétation de cette règle a fait l'objet de contestations et une jurisprudence de la Cour de Cassation a jugé que, dans leur rédaction actuelle, les textes ne permettaient pas la mise en œuvre d'une telle règle. Avant la réforme de 2003 cette question était restée sans solution dans les textes.

¹ 50 % du plafond de la sécurité sociale

Montant de la pension de réversion de base (PR) en fonction des pensions de base des deux conjoints



PR : pension de réversion de base ; Pv : pension de base du veuf ; Pd : pension de base du décédé
 PRmin : pension de réversion portée au minimum (2 935,60 €/an) ; Plaf_C : plafond de cumul (10 844,88 €/an)

Lecture :

L'attribution de la pension de réversion est soumise à une condition de ressources personnelles du survivant (14 955,20 €/an). Dans les cas considérés ici où les seuls revenus sont des pensions de retraite, la pension de réversion est systématiquement attribuée.

Le montant de la pension de réversion de base est portée au minimum (PRmin) lorsque la pension de base du conjoint décédé est faible et celle du survivant pas trop élevée.

Le montant de la pension de réversion de base peut être réduit par l'application de la limite forfaitaire de cumul (Plaf_C) : dans ce cas, $PR = \text{Plaf}_C - P_v$.

Lorsque 52% de la somme des pensions de base des deux conjoints ($P_v + P_d$) est supérieur à la limite de cumul forfaitaire, $PR = [52\% (P_v + P_d)] - P_v = 52\%P_d - 48\%P_v$.

Enfin, lorsque la pension de base du survivant est élevée (au moins supérieure au plafond de cumul), le montant de la pension de réversion de base est nul.

2.3 – Ressources garanties par le dispositif de réversion

Il est possible pour apprécier le niveau des ressources garanti par le système de réversion de comparer le niveau de vie assuré au survivant comparé à celui dont il bénéficierait du vivant de son conjoint. En cumulant, retraites de base et complémentaire, on constatait que le système de réversion assurait aux salariés du secteur privé un niveau de vie dans le prolongement de leur niveau de vie antérieur, avec des « taux de remplacement » de l'ordre de 60 % de la somme des pensions précédemment perçues par le couple mais avec des variations et effets de seuil liés aux règles de cumul du régime de base.

2.4– Les critiques et les difficultés

Les principales demandes concernant le système de réversion du régime général concernaient le taux de la réversion, le taux demandé étant de 60 %, destiné à améliorer les pensions d'un montant souvent faible.

La complexité du système était généralement critiquée, le jeu successif de la condition de ressources et de la double limite de cumul étant très difficile à comprendre.

Il existait, par ailleurs, un débat récurrent sur le traitement relatif des conjoints inactifs et des conjoints actifs. La condition de ressources ne prenant en compte que les biens personnels du survivant excluait, en effet, du bénéfice de la réversion un conjoint survivant ayant une activité professionnelle, et non un conjoint inactif qui pouvait avoir des revenus comparables tirés d'un patrimoine hérité de l'assuré.

Enfin, comme on l'a déjà mentionné, la règle applicable en cas de polyréversions faisait l'objet de contestations et de contentieux, rendant nécessaire une adaptation rapide de la réglementation.