HAL
open science

Pensions de réversion : pour une réforme unificatrice

Henri Sterdyniak

To cite this version:

Henri Sterdyniak. Pensions de réversion : pour une réforme unificatrice. OFCE Policy Brief, 2019, 51, pp.1 - 12. hal-03403614

HAL Id: hal-03403614

https://sciencespo.hal.science/hal-03403614v1

Submitted on 26 Oct 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ofce

policy brief

51 | 14 février 2019

PENSIONS DE RÉVERSION : POUR UNE RÉFORME UNIFICATRICE

Henri Sterdyniak
Sciences Po, OFCE

Ce texte est une mise à jour de l'article de Paola Montperrus-Veroni et Henri Sterdyniak,2008, « Faut-il réformer les pensions de réversion ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 300.

Les pensions de réversion, les pensions versées au conjoint survivant après le décès d'un ayant-droit à une pension de retraite, constituent un élément important du système français de retraite. En 2016, elles ont représenté 36,3 milliards d'euros, soit 12 % des pensions de vieillesse, 1,6 % du PIB. Les écarts de durée de vie et d'âge au mariage font que 89 % des bénéficiaires sont des femmes. La question des pensions de réversion est donc liée à celles des inégalités femmes/hommes de niveau de retraite. Les pensions de réversion font passer les retraites des femmes de 58 à 71 % de celles des hommes. Elles apparaissent indispensables puisqu'elles permettent aux veuves de conserver un niveau de vie satisfaisant. Elles peuvent être considérées comme la survivance d'un modèle patriarcal périmé, mais elles sont aussi une composante logique du caractère familial du système socio-fiscal français.

Chaque régime de retraite a actuellement une réglementation différente en matière de pension de réversion : le taux est de 50 % (fonction publique, sans condition d'âge), 54 % (régime général, avec condition de ressources et condition d'âge), 60 % (régime complémentaire), avec condition d'âge). Cette disparité est peu justifiable et source d'injustices, réelles ou ressenties. Par ailleurs, en cas de divorce ou de remise en couple, les législations sont disparates, compliquées et contestables. La réforme des retraites, annoncée par Emmanuel Macron, met obligatoirement en question les pensions de réversion. Elle obligera heureusement à uniformiser la réglementation. Elle devrait être l'occasion de repenser l'ensemble du système à partir d'un choix social ouvert auquel ce texte se propose de contribuer.

Selon nous, les pensions de réversion doivent être maintenues. Leur législation doit s'appuyer sur les principes de l'assurance sociale. La pension de réversion doit assurer au conjoint survivant le même niveau de vie qu'avant le décès de son conjoint, sans que le couple n'ait besoin de recourir à l'assurance privée. Le montant de la pension de réversion devrait donc être des deux tiers de la pension du conjoint décédé moins un tiers de la pension du conjoint survivant. La condition d'âge devrait être uniformisée, d'abord à 55 ans puis progressivement vers 60 ans. Les allocations de veuvage précoce et d'éducation des enfants devraient être couvertes par des dispositifs de prévoyance à généraliser. Le divorce ferait perdre les droits à la pension de réversion, mais cela serait pris en compte dans le jugement de divorce, pour la fixation de la prestation compensatoire ou par un partage arbitré des points acquis durant le mariage. Nous discutons et écartons les projets de prise en compte de la durée du mariage, de partage des droits (*splitting*), d'extension au Pacs (tel qu'il est actuellement), de sur-cotisation ou de baisse des pensions des couples mariés.

Mots clés : Pensions de réversion, Réforme des retraites.

SciencesPo

Les pensions de réversion, les pensions versées au conjoint survivant après le décès d'un ayant-droit à une pension de retraite, constituent un élément important du système français de retraite. En 2016, elles ont représenté 36,3 milliards d'euros, soit 12 % des pensions de vieillesse, 1,6 % du PIB (DREES, 2018). Si initialement, la réversion était réservée aux femmes, les règles actuelles ne font plus de différence entre les sexes, mais les écarts de durée de vie et d'âge au mariage font que 89 % des bénéficiaires sont des femmes[1] (DREES, 2018, chapitre 3). La question des pensions de réversion se retrouve donc liée à celles des inégalités femmes/hommes en matière d'activité, de salaire et donc de niveau de retraite. Les pensions de réversion apparaissent indispensables puisqu'elles permettent aux veuves de conserver un niveau de vie satisfaisant et qu'elles compensent, en partie, les différences de niveau de retraite entre les femmes et les hommes. En même temps, elles ne constituent qu'un pis-aller par rapport à un système où les pensions des femmes seraient équivalentes à celles des hommes. Elles peuvent aussi être considérées comme la survivance d'un modèle patriarcal périmé, comme un avantage injuste accordé aux femmes mariées ; ce dispositif, qui ne bénéfice pas aux femmes pacsées, aux femmes ayant vécu en union libre ou seules, serait de moins en moins compatible avec les statuts matrimoniaux actuels : l'extension de l'union libre, des divorces et des remises en couple. Mais il est aussi une composante logique du caractère familial du système socio-fiscal français. Certains (Jepsen *et al.*, 1997) estiment que la suppression des pensions de réversion permettrait de réduire de façon importante les déséquilibres financiers des régimes de retraite, mais ces économies dégraderaient fortement la situation des femmes âgées et en plongeraient beaucoup dans la pauvreté.

DREES, 2018, *Les retraites et les retraités.*

1. Pour simplifier les expressions, nous supposerons toujours par la suite que le conjoint survivant est l'épouse.

Jepsen Maria, Danièle Meulders, Olivier Plasman et Phillipe Vanhuynegem,1997, « Individualisation of the social and fiscal rights and the egal oppor-tunities between women and men », *Rapport du DULBEA*, janvier.

La réforme des retraites, annoncée par Emmanuel Macron, met obligatoirement en question les pensions de réversion. Faut-il les supprimer pour tenir compte de l'évolution de l'emploi des femmes ? Faut-il les conserver pour assurer une retraite convenable à beaucoup de veuves ? Faut-il faire payer ce droit par une cotisation supplémentaire ?

En France, chaque régime de retraite a actuellement une réglementation différente en matière de pension de réversion. Cette disparité est peu justifiable et source d'injustices, réelles ou ressenties. La réforme des retraites obligera heureusement à uniformiser la réglementation. Par ailleurs, en cas de divorce, la législation est compliquée et contestable. La réforme devrait être l'occasion de repenser l'ensemble du système à partir d'un choix social ouvert entre plusieurs possibilités, choix que nous nous proposons d'éclairer ici.

Un système disparate…

Les pensions de réversion peuvent fonctionner selon quatre logiques : dans la conception patriarcale, la pension de réversion est un droit que l'entreprise jadis, la société aujourd'hui, accorde au mari, celui de prolonger après son décès son devoir de soutien à son épouse (ce qui justifie que la veuve perd ce droit si elle se remet en couple), mais cette conception est aujourd'hui périmée ; dans la logique patrimoniale, la pension de réversion est un droit du couple, droit acquis par leurs cotisations (ce qui justifie que la veuve continue à y avoir droit après une remise en couple) ; dans la logique d'assistance, il s'agit d'assurer un revenu minimal à des femmes qui n'ont pas (ou peu) travaillé en raison de leur mariage ; la logique d'assurance sociale se donne l'objectif de maintenir le niveau de vie de la veuve après le décès de son époux.

Les différents régimes de retraite ont fait des choix variés. Dans la fonction publique et les régimes complémentaires, la pension de réversion est une prolongation du droit

du titulaire, qui se perd par le remariage (tableau 1). Dans le régime général, la pension de réversion est une prestation sociale, soumise à condition de ressources, qui subsiste après le remariage.

a) Dans la fonction publique, la pension de réversion représente 50 % de la pension du titulaire (ou de celle à laquelle il aurait eu droit, à taux plein, le jour de son décès). Elle est versée sans condition d'âge. Le mariage doit avoir duré au moins 2 ans pendant la carrière du défunt, ou au moins 4 ans au total, ou un enfant doit être né de l'union. La pension est versée à un conjoint divorcé ; elle est suspendue en cas de remariage, de Pacs ou, théoriquement, de concubinage (mais, pratiquement, aucun contrôle n'est effectué). Comme la retraite dépend du traitement indiciaire, il existe en fait un plafond de l'ordre de 2 470 euros par mois. Les régimes spéciaux ont des réglementations proches.

b) À l'Agirc-Arrco (et les régimes complémentaires des non-salariés), le taux de réversion est de 60 %. La pension est maintenant versée à partir de 55 ans (sans condition d'âge si l'ayant-droit est invalide ou a au moins deux enfants à charge). Aucune condition de durée de mariage n'est exigée. La pension est supprimée en cas de remariage, elle ne l'est pas en cas de Pacs ou de concubinage.

c) Dans le régime général (et les régimes assimilés), la pension de réversion est versée sans condition de durée de mariage ; elle est maintenue en cas de remariage. Elle est versée à partir de 55 ans. Le taux de réversion est de 54 %[2]. La pension de réversion est plafonnée à 912 euros par mois (soit 54 % de la moitié du plafond de la SS) ; ce plafond ne joue jamais puisqu'il est inférieur à 54 % de la pension maximale effective du régime général. Mais, il existe un plafond de ressources de 173,3 fois le SMIC horaire (soit 1 738 euros par mois en 2019). Les ressources prises en compte sont les ressources propres du conjoint survivant, sans tenir compte des revenus des actifs légués par le défunt ou issus de la communauté ni des pensions de réversion du conjoint défunt versées par les régimes complémentaires[3]. Les revenus d'activité sont pris en compte avec un abattement de 30 %. La pension de réversion est recalculée et figée quand le conjoint survivant atteint 67 ans ou liquide ses droits à la retraite propres.

2. Le taux passe à 60 % pour les veuves de plus de 67 ans ayant des pensions inférieures à 854 euros.

3. La réforme de 2003, peu réfléchie en matière de réversion, incluait les pensions de réversion des régimes complémentaires dans les ressources prises en compte de sorte que souvent la pension de réversion des régimes complémentaires ne servait qu'à diminuer la pension de réversion du régime général. Devant les protestations, le gouvernement a rectifié son décret en décembre 2004.

Tableau 1. **Les pensions de réversion selon les régimes (situation 2019)**

	Régime général	Agirc -Arrco	Fonction publique, régimes spéciaux
Conditions d'âge	55 ans	55 ans	Non
Taux	54 %	60 %	50 %
Conditions de ressources	Oui	Non	Non
Statut matrimonial	Mariage	Mariage	Mariage de durée minimale
Situation ultérieure		Supprimée si remariage	Suspendue si remise en couple.

Selon l'échelle d'équivalence de l'OCDE, la veuve devrait obtenir les deux tiers du revenu du couple avant décès pour maintenir son niveau de vie. Si son conjoint travaillait dans la fonction publique, une veuve peut disposer d'un revenu de 50 % du revenu antérieur du couple si elle n'a pas de droits propres, des deux tiers si sa retraite propre est de 50 % de celle de son mari. Au-delà, son revenu en veuvage dépasse les deux tiers du revenu antérieur du couple (tableau 2).

Dans le secteur privé, le jeu du plafond complique le système. Prenons un exemple correspondant à la situation moyenne. Le défunt avait une pension de 2 000 euros, soit 1 400 du régime général et 600 des régimes complémentaires ; sa veuve a toujours droit à 360 euros de pension de réversion des régimes complémentaires. Sa pension de

réversion du régime général est de 756 euros tant que sa retraite propre ne dépasse pas 956 euros. Au-delà de 956 euros, la hausse de sa retraite propre est compensée par la baisse de la pension de réversion du régime général, de sorte que son revenu global est inchangé. Au-delà de 1 738 euros de droits propres, elle n'a plus droit à la pension de réversion du régime général. Le revenu de la veuve est de 56 % des revenus du couple (si elle n'a pas de ressources propres) ; il monte jusqu' à 71 % (tant que son revenu propre monte à 956 euros, quand le plafonnement ne joue pas), puis il décroît jusqu'à 56 % si son revenu propre monte à 1 738 euros. Pour les couples de faibles pensions, le plafonnement ne joue guère et le revenu en veuvage dépasse vite les deux tiers du revenu du couple. Si le mari avait une pension élevée, c'est surtout la réversion des régimes complémentaires qui importe.

Tableau 2. **Quelques cas-types de pensions de réversion**

Mari, fonctionnaire, pension de 2 000 euros ; réversion : 1 000 euros					
Pension de la veuve	0	1 000 euros	1 500 euros	2 000 euros	2 500 euros
Taux de réversion	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
Ratio revenus après/avant	50 %	66,7 %	71,4 %	75 %	77,8 %
Mari, secteur privé, pension de 2 000 euros (1 400 Régime général ; 600 Régimes complémentaires)					
Pension de la veuve	0	1 000 euros	1 500 euros	2 000 euros	2 500 euros
Réversion	756 + 360	738 + 360	238 + 360	360	360
Taux moyen de réversion	55,8 %	54,9 %	30 %	18 %	18 %
Ratio revenus après/avant	55,8 %	70 %	60 %	59 %	63,6 %
Mari, secteur privé, pension de 4 000 euro (1 400 Régime général ; 2 600 Régimes complémentaires)					
Pension de la veuve	0	1 000 euros	1 500 euros	2 000 euros	2 500 euros
Réversion	756 + 1 560	738 + 1 560	238 + 1 560	1 560	1 560
Taux moyen de réversion	57,9 %	57,45 %	45,0 %	39 %	39 %
Ratio revenus après/avant	57,9 %	66,0 %	60,0 %	59,3 %	62,5 %
Mari, secteur privé, pension de 1 200 euros (900 Régime général ; 300 Régimes complémentaires)					
Pension de la veuve	0	800 euros	1 200 euros	1800 euros	2400 euros
Réversion	540 + 180	486 + 180	486 + 180	180	180
Taux moyen de réversion	60 %	55,5 %	55,5 %	15 %	15 %
Ratio revenus après/avant	60 %	73,3 %	77,8 %	66 %	71,7 %

Source : calculs de l'auteur.

Tout système de réversion soit satisfaire deux préoccupations contradictoires : aider en priorité les conjoints survivants sans ressources ; ne pas pénaliser les femmes qui ont travaillé. Le taux de réversion est fixe à 50 % pour le secteur public ; baisse avec le revenu du conjoint survivant dans le privé. Le système défavorise les veuves sans ressources propres des fonctionnaires et les veuves ayant des ressources propres de salariés du privé. Toutefois, il n'y a pas un secteur toujours favorisé si on compare les taux de réversion et les ratios « revenu avant décès/revenu après décès ». La dégressivité dans le secteur privé fonctionne aujourd'hui grâce à la distinction régime général/régimes complémentaires. Par ailleurs, la disparité des âges ouvrant droit à la pension de réversion n'est pas satisfaisante. Mais les salariés du privé ont souvent des dispositifs de prévoyance financés en partie par l'employeur, ce qui n'est pas le cas pour les fonctionnaires.

Un système trop coûteux ?

En 2016, 4,4 millions de personnes (dont 3,8 millions résidant en France) bénéficiaient d'une pension de réversion, dont 89 % de femmes. Parmi elles, 1,1 million (dont 0,6 million résidant en France) n'avait pas de droit propre à une pension, dont 96 % de femmes. Seulement, 6 % des bénéficiaires avaient moins de 60 ans. En 2012 (dernière année où les données détaillées sont disponibles), les pensions de réversion étaient en moyenne de 642 euros pour les femmes, de 304 euros pour les hommes.

En 2016, les pensions de retraite des femmes étaient de 70,7 % de celles des hommes (tableau 3). La suppression des pensions de réversion les amputerait de 19,5 % et les ferait passer à 57,7 % de celles des hommes. De nombreuses femmes passeraient en dessous du minimum vieillesse.

On pourrait espérer qu'à l'avenir, la hausse de l'activité des femmes rendra moins nécessaires les pensions de réversion. Mais l'écart homme/femme ne se comble que très lentement. Le salaire moyen des femmes (à temps plein) était de 72,7 % de celui des hommes en 1985, il est passé à 79,7 % en 1995, à 81,1 % en 2005, à 81,5 % en 2015, ce qui marque un net ralentissement du rattrapage. L'emploi des femmes de 25-54 ans (en équivalent temps-plein) est passé de 76 % de celui des hommes en 2003, à 78,5 % en 2008, puis à 82,9 % en 2018. Soit, globalement, un écart en termes de masse salariale de l'ordre de 32,5 %.

La pension de droit direct des femmes (hors majoration et réversion) qui était de 48,8 % de celle des hommes pour la génération 1926, puis de 60,1 % pour la génération 1940, n'est montée qu'à 69,8 % pour la génération 1951 (COR, 2018). La réversion restera encore longtemps nécessaire.

Conseil d'Orientation des Retraites, 2018, *Rapport annuel*, juin.

Tableau 3. **Montant moyen des pensions de retraite en 2016**

En euros par mois

	Tous retraités		Résidant en France	
	Droit direct	Total	Droits directs	Total
Hommes	1 739	1 760	1 891	1 913
Femmes	1 065	1 322	1 091	1 353
Femmes/Hommes	61,2	75,7	57,7	70,7

Source : Drees (2018).

Faut-il des pensions de réversion ?

Le débat sur les pensions de réversion s'inscrit dans une société en évolution. D'un côté, les femmes ont de plus en plus des carrières complètes et acquièrent des droits propres ; de l'autre, leurs salaires et leurs taux d'emploi restent inférieurs à ceux des hommes. Les pensions de réversion rendent plus supportables les inégalités de carrière, de salaire et donc de retraite, entre les sexes. Les conjoints retraités sont censés partager leurs pensions de retraite, et la pension de réversion complète la pension de l'épouse après le décès du mari. Mais, rendre plus supportable une situation injuste permet aussi de la prolonger. La pension de réversion n'est qu'un pis-aller. L'idéal serait de faire disparaître ces inégalités en rendant plus facile l'emploi à temps complet des femmes (en particulier par l'extension et la gratuité de la garde des jeunes enfants) et en luttant contre les différences de salaires. Reste que ces inégalités persistent, qu'elles persisteront longtemps et qu'il faut en tenir compte. Tant que l'égalité des droits directs n'est pas atteinte, les pensions de réversion contribuent à réduire les

écarts entre les pensions des femmes et des hommes de sorte que peu de personnes réclament leur suppression immédiate.

La législation sociale et fiscale a dû s'adapter à l'évolution des formes de vie en couple ; elle a abouti à une cote mal taillée ; pour l'impôt sur le revenu, le Pacs équivaut au mariage ; pour les droits de succession, le Pacs n'équivaut au mariage qu'en cas de testament ; pour les prestations d'assistance, les concubins sont censés être financièrement solidaires. Jusqu'à présent, les pensions de réversion sont réservées aux couples mariés. C'est même le seul avantage qu'ils ont. Pour certains c'est un avantage périmé mais deux axes de réformes sont concevables : l'étendre à tous les couples ou supprimer les pensions de réversion. En fait, la suppression des pensions de réversion serait un élément d'une réforme en profondeur de notre système social qui mettrait en cause le quotient familial, l'obligation alimentaire, les pensions compensatrices et plus généralement la solidarité familiale. C'est un choix qui nuirait à beaucoup de femmes et enfants (Sterdyniak, 2004, 2011)

Sterdyniak Henri, 2004, « Contre l'individualisation des droits sociaux », *Revue de l'OFCE*, n° 90.

Sterdyniak Henri, 2011, « Faut-il remettre en cause la politique familiale française ? », *Revue de l'OFCE*, n° 116.

Pour certains (Jepsen *et al.*, 1997), la suppression des pensions de réversion inciterait les femmes mariées à travailler davantage ; l'individualisation des droits sociaux ferait disparaître la sécurité illusoire que procurent les droits familiaux, mais peut-on réduire le niveau de vie de beaucoup de femmes pour augmenter l'incitation au travail de certaines ? Faut-il utiliser un outil qui joue plus de 40 ans après la décision de non-travail ? Comment gérer la transition, c'est-à-dire assurer une retraite correcte aux femmes ayant peu travaillé tout en réduisant l'importance du dispositif ? Le modèle familial à deux actifs est devenu le modèle dominant en France. Le modèle à un actif est en lente disparition, mais quelques couples le choisissent encore, soit parce qu'ils souhaitent un grand nombre d'enfants, soit pour des questions de santé ou de faible qualification professionnelle ou manque de possibilités d'emploi d'un des conjoints. Certains couples continuent à choisir le modèle à 1,5 actif où la femme sacrifie une partie de son activité professionnelle à l'éducation des enfants. La difficulté est de faire évoluer les couples vers le modèle à deux actifs en préservant la liberté de ceux qui préfèrent un autre modèle et en évitant de les plonger dans la pauvreté.

On peut reprocher aux pensions de réversion d'introduire une inégalité entre les cotisants puisqu'un couple marié bénéficie gratuitement de la réversion. Cependant le système des retraites a choisi de ne pas tenir compte de l'inégalité fondamentale, la différence des durées de vie entre hommes et femmes. Considérons trois personnes qui arrivent à 62 ans à la retraite avec un droit à un certain niveau de retraite. L'homme célibataire peut espérer jouir de ce droit pendant 22 ans ; la femme célibataire pendant 28 ans ; le couple marié (où la femme est plus jeune de 2 ans que son mari) pendant 26,5 ans (22 ans à taux plein et 8 ans de pension de réversion à 56 % pour l'épouse). Le système n'est globalement défavorable que pour les hommes célibataires. Comment faire sur-cotiser les couples, sans faire sur-cotiser les femmes ? Dans un couple marié, la sur-cotisation devrait être différente pour les hommes et pour les femmes. Cela écarterait totalement de la logique de la protection sociale.

Lorsque sa conjointe n'a pas travaillé et n'a pas de droits propres à une retraite, le mari évite à la société de verser une pension de minimum vieillesse. Si l'homme est plus âgé de deux ans de plus que son épouse, la société économise, en moyenne, 23 années de minimum vieillesse et paie 6 années de pensions de réversion : la société est gagnante tant que la retraite du mari n'est pas supérieure à 6 400 euros par mois, soit dans la quasi-totalité des cas. Les pensions de réversion ne sont réellement coûteuses que lorsqu'elles vont à des personnes qui ont des droits propres, qui n'auraient pas eu droit au minimum vieillesse. Mais priver celles-ci de la réversion serait sanctionner leur activité. Comme tous les dispositifs de la protection sociale, la pension

de réversion doit équilibrer deux objectifs : l'aide aux personnes sans ressources, l'assurance des revenus salariaux.

La pension de réversion est conforme au principe de l'assurance sociale de garantir aux retraités un niveau de vie proche de celui des personnes d'âge actif, ceci sans effort d'épargne, sans recours aux marchés financiers. L'épouse ne subit pas ainsi une perte de niveau de vie au moment du décès de son mari. La pension de réversion permet aux couples de ne pas avoir à prévoir les conséquences financières de la disparition du mari. De ce point de vue, l'existence des pensions de réversion se justifierait même si les pensions des hommes et des femmes étaient équivalentes. Cet argument impose toutefois de repenser le calcul de la pension de réversion, en fonction de cet objectif, de sorte que le niveau de vie du conjoint survivant soit maintenu.

De même que le système de retraite vise à assurer aux retraités un niveau de vie équivalent à celui des actifs (et pas seulement de les sortir de la pauvreté), la pension de réversion va au-delà de l'objectif d'éviter la pauvreté des veuves. Supprimer la pension de réversion en arguant de l'existence du minimum vieillesse obligerait beaucoup de couples à avoir recours à l'assurance privée, ce que le système français évite jusqu'à présent.

Chaque personne pourrait avoir le choix entre une pension personnelle et une pension réversible à son conjoint, d'un montant plus faible. Mais, qui ferait ce choix ? La personne concernée ou le couple ? Et à quel moment, celui du mariage ou du départ à la retraite ? Le calcul du niveau relatif des deux pensions devrait tenir compte des espérances de vie des hommes et des femmes, ce qui créerait un précédent dangereux dans un système d'assurance sociale qui a choisi de ne pas en tenir compte. Il devrait tenir compte aussi du minimum vieillesse. Les couples seraient placés devant un choix délicat et conflictuel de devoir arbitrer entre les intérêts du mari et ceux de la femme, en faisant un calcul actuariel, tenant compte des différences d'espérance de vie. La solution actuelle évite aux couples mariés d'avoir à faire ce choix.

Un système de retraite par capitalisation respectant la neutralité actuarielle ferait disparaître le problème de la réversion, au détriment des femmes qui auraient des pensions plus faibles, compte tenu de leur espérance de vie plus longue. Là aussi, les couples devraient choisir entre des pensions personnelles ou des pensions avec réversion.

La pension de réversion récompense les couples qui se sont inscrits dans le mariage. Celui-ci permet à la société de faire des économies de prestations d'assistance ; chaque époux s'engage à assister son partenaire, à assurer à ses enfants une certaine stabilité ; il s'engage à verser le cas échéant une prestation compensatrice définie par une décision de justice. Cette récompense sociale n'est pas choquante si elle est ouverte à toutes les formes de couple. Le Pacs ne donne pas actuellement une garantie suffisante d'assistance réciproque pour ouvrir le droit à la pension de réversion. Il ne se termine pas obligatoirement par une décision de justice. En sens inverse, les couples non sexuels (deux sœurs cohabitantes, par exemple) devraient avoir le droit de se donner cette garantie. Par ailleurs, le développement du non-mariage est préoccupant si de nombreux couples qui choisissent le modèle à 1,5 actif ne se marient pas ; la femme risque de se retrouver en situation de pauvreté en cas de rupture ou de veuvage. Deux évolutions sont possibles : soit faire la promotion du mariage soit faire évoluer le Pacs de sorte qu'il donne lieu à un engagement d'assistance et qu'il doit se terminer par une rupture judiciaire, ce qui permettrait de lui ouvrir le droit à la pension de réversion. Ce ne peut être le cas de l'union libre qu'il n'est pas possible d'établir juridiquement (comme le disait Napoléon : « les concubins ignorent la loi ; la loi ignore les concubins »).

La question des décès précoces

Une pension de réversion sans critère d'âge confond allocation de veuvage et pension de réversion[4]. La pension de réversion doit être un complément de retraite réservée à des personnes ayant atteint l'âge de la retraite. Par contre, quand un parent de jeunes enfants décède précocement, le conjoint survivant a besoin d'une allocation temporaire de veuvage (pour se réorganiser) et d'une prestation d'éducation pour financer l'éducation de leurs enfants. La pension de réversion ne peut jouer ce rôle : il n'est pas justifié de verser à une personne devenue veuve à 30 ans une allocation jusqu'à la fin de ses jours ; une pension de réversion après un veuvage précoce est souvent d'un trop faible montant pour financer l'éducation des enfants, puisque le défunt n'a cotisé que peu d'années.

Actuellement, l'allocation de veuvage est temporaire (2 ans), mais d'un faible montant (608 euros par mois) et soumise à condition de ressources (760 euros). L'allocation d'orphelin n'existe que dans le secteur public (10 % des droits à pension du parent défunt). L'Allocation de Soutien Familial n'est que de 115 euros par enfant. L'allocation de veuvage devrait rester temporaire (2 ans) et dépendre du salaire du défunt, avec un plancher et un plafond. Il faudrait généraliser l'allocation éducation qui ne devrait pas dépendre des droits à pension acquis. Reste à savoir si ces allocations doivent être laissées à l'assurance individuelle (avec les risques de non-couverture), fournies par la prévoyance d'entreprise (mais les travailleurs des petites entreprises ne seront pas couverts, sauf si la prévoyance devient obligatoire) ou versées par la Sécurité sociale.

4. La réforme de 2003 prévoyait malencontreusement d'abaisser progressivement le critère d'âge pour la pension de réversion du régime général et de supprimer l'allocation de veuvage. Ce projet a été abandonné en 2009 et le critère d'âge a été rétabli.

Réversion et divorce

Dans la mesure où l'objectif de la pension de réversion est de maintenir le niveau de vie de la veuve après le décès de son conjoint, qui mettait ses ressources en commun avec les siennes, elle pose problème en cas de divorce puisque la communauté de ressources a été rompue. Or, les divorces sont de plus en plus fréquents.

Actuellement, la pension de réversion est acquise de droit pour un conjoint divorcé non remis en couple. Elle est supprimée en cas de remariage dans le régime Agirc-Arrco ; elle est, en principe, suspendue en cas de mariage, de Pacs ou de concubinage dans le régime de la fonction publique ; elle est maintenue dans le régime général (avec une condition de ressources portant sur le couple). Dans tous les cas, elle est quérable ; elle doit être demandée et l'organisme de retraite n'a pas à rechercher les ex-conjoints du défunt. Les droits non réclamés sont réservés.

Imaginons que A et B se marient, divorcent et que A décède plusieurs années après. Si A ne s'est pas remarié, B a droit à la totalité de la pension de réversion dans le régime général ou le régime de la fonction publique. Dans les régimes complémentaires, son droit est réduit selon le ratio (durée du mariage/durée de cotisation plafonnée à 42 ans).

Si A s'est remarié, les conjoints et ex-conjoints se partagent la pension de réversion selon la durée du mariage. Dans les régimes complémentaires, le partage se fait selon le ratio (durée du mariage/max (durée total des mariages, durée de cotisation plafonnée à 42 ans) s'il n'y a pas de conjoints survivants ; selon le ratio (durée du mariage/durée total des mariages) s'il y a un conjoint survivant. Cela peut aboutir au paradoxe que le remariage augmente la pension de réversion du premier conjoint si la durée totale des mariages est inférieure à 42 ans. Sauf pour la fonction publique, le décès d'un des conjoints ou ex-conjoints permet un nouveau calcul des droits pour les survivants (mais les survivants doivent en être informés et le demander). C'est le cas pour le mariage dans les régimes complémentaires.

L'ensemble est compliqué, difficilement gérable et peu justifiable. La pension de réversion a peu de justification si le juge avait estimé, au moment du divorce, que B n'avait pas droit à une prestation compensatoire (puisque sa carrière n'avait pas souffert du mariage). Or, actuellement, seuls 19,5 % des divorces donnent droit à une prestation compensatoire, dont 10,5 % sous forme de rente[5]. Soit deux personnes qui se marient vers 25 ans, divorcent vers 30 ans, ne se remarient pas. L'un décède à 65 ans. Faut-il verser une pension de réversion au survivant qui a rompu tout lien avec son ex-conjoint depuis 35 ans ? Actuellement, il y a droit s'il est informé du décès de son ex-conjoint et en fait la demande.

5. Selon *Infostat Justice*, 2016, n° 144, septembre.

Au moment de déterminer la prestation compensatoire, les juges ne savent pas quel sera le droit du conjoint à une prestation de réversion ; son montant dépend d'un éventuel remariage ; sa date dépend de celle du décès.

Une réforme est nécessaire. Il pourrait être décidé que le jugement de divorce se prononce sur le droit à une pension de réversion. Ce droit pourrait être supprimé s'il n'y a pas de prestation compensatoire (ce qui éviterait les pensions injustifiables). Le droit à la pension de réversion serait pris en compte par les juges au moment de calculer l'éventuelle prestation compensatoire.

Les propositions de réforme

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs études ont proposé une réforme des pensions de réversion. En mars 1997, le rapport de la Commission européenne : « *Moderniser et améliorer la protection sociale dans l'Union européenne* » se prononce pour une individualisation des droits sociaux qui « ne mettrait pas en péril la situation financière des femmes ». La Commission fait trois critiques aux droits dérivés. Ces derniers créent une dépendance à l'égard du titulaire des droits. Ils dissuadent les femmes de se porter sur le marché du travail ou les incitent à travailler au noir puisqu'elles bénéficient de la protection sociale de leur conjoint. Ils sont injustes puisque les conjointes inactives reçoivent des prestations de réversion sans cotisation. Cependant, compte tenu de leur importance pour le niveau de vie des veuves, peu de textes, par la suite, ont préconisé la suppression des droits dérivés.

Un rapport du Sénat (Domeizel et Leclerc, 2007) se prononce pour le maintien des pensions de réversion. En opposition à la réforme « mal maîtrisée » de 2003, il demande le rétablissement d'une condition d'âge pour le régime général et le maintien de l'assurance veuvage (ce qui fut acté en 2009). Il propose de rétablir une durée minimale de mariage pour le régime général, de limiter la réversion aux conjoints divorcés selon le ratio « durée du mariage/durée de cotisation », d'ouvrir la réversion aux personnes pacsées depuis plus de 5 ans, d'introduire un plafond pour la réversion dans la fonction publique, d'augmenter à 60 % le taux de réversion du régime général. Par contre, il ne va pas jusqu'à proposer une convergence des régimes.

Domeizel Claude et Dominique Leclerc, Rapport d'information sur les pensions de réversion, *Rapport du Sénat*, n° 314, session 2006-2007.

Montperrus-Veroni et Sterdyniak (2008) proposent une uniformisation de l'âge d'ouverture des droits à 60 ans et une uniformisation du taux de réversion à 60 %, avec un plafond des deux tiers des ressources du couple avant décès. Cela permettait d'augmenter la pension des veuves n'ayant jamais travaillé et d'éliminer les cas où la réversion est trop favorable. Le plafond jouerait dans la plupart des cas de sorte que la pension de réversion représenterait les deux tiers de la pension du défunt moins un tiers de la pension du survivant.

Montperrus-Veroni Paola et Henri Sterdyniak, 2008, « Faut-il réformer les pensions de réversion ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 300.

En 2008, le rapport du COR propose de proratiser la pension de réversion en fonction de la durée de l'union, de l'étendre à un Pacs rendu plus contraignant, de

Conseil d'Orientation des Retraites, 2008, « *Retraites : droits familiaux et conjugaux* », 6e rapport.

supprimer les conditions de non-remariage et écarte le partage des droits (qui n'apportait guère d'avantages aux femmes divorcées).

Bonnet Carole et Jean-Michel Hourriez, 2012, « La prise en compte du couple par le système de retraite : réversion et partage des droits », *Population*, vol. 67.

Lavigne Anne, 2018, « Quelle réforme pour la réversion en France ? », *Laboratoire d'Économie d'Orléans*, mai.

Bonnet Carole, Antoine Bozio, Camille Landais et Simon Rabaté, 2013, « Réformer le système de retraite : les droits familiaux et conjugaux », *Rapport IPP*, n° 2, juin.

Bonnet et Hourriez (2012) proposent que la pension de réversion représente les deux tiers de la pension du défunt moins un tiers de la pension du survivant. Ils envisagent aussi que les ressources du conjoint survivant soient les deux tiers des ressources du couple avant décès (mais cette dernière formule impliquerait une pension de réversion négative dans le cas du conjoint d'une personne sans droit propre). En cas de divorce, ils proposent un partage des droits acquis pendant le mariage. Toutefois, les époux divorcés seraient perdants par rapport à la réversion actuelle (tableau 2) où les droits de l'époux survivant dépassent généralement 50 % des droits avant décès. Ils proposent donc un taux majoré : chacun des ex-époux aurait, par exemple, 60 % des droits acquis durant le mariage. Cela est peu satisfaisant car le divorce serait rentable tant que les deux conjoints sont en vie. Cette proposition est reprise par Lavigne (2018) qui propose par ailleurs d'étendre la réversion aux couples pacsés.

Le rapport de l'IPP (Bonnet *et al.*, 2013) se prononçait pour une pension de réversion assurant le maintien du niveau de vie du conjoint survivant et pour un partage de droits au moment du divorce, en notant que le partage est difficilement réalisable dans les systèmes à annuités.

Cour des comptes, 2015, « Les pensions de réversion », chapitre IX, *La sécurité sociale*, septembre.

La Cour des comptes (2015) estime que les pensions de reversions continuent à jouer un rôle majeur au regard de la situation comparée des hommes et des femmes en matière de retraite, mais qu'une modernisation est souhaitable. Elle propose d'harmoniser à 55 ans, puis à 57 ans la condition d'âge, d'introduire des conditions de ressources pour les régimes complémentaires du privé (mais ne résout pas la question de l'harmonisation avec les retraites du public), d'aligner les taux de réversion à 54 % (mais ce taux est arbitraire), de multiplier le taux de réversion par le ratio : *durée du mariage/durée de cotisation requise*, plafonné à 1, soit en cas de divorce, soit dans tous les cas (mais, faut-il réduire la pension par une coefficient de 71 % quand le conjoint avait 35 ans au moment du mariage et est décédé à 65 an ?).

OECD, 2018, « Are survivor pensions still needed? », OECD Pensions Outlook, chapitre 7.

L'OCDE (2018) suggère de maintenir les pensions de réversion en leur donnant clairement l'objectif de maintenir le niveau de vie du conjoint survivant. Cependant, celles-ci ne devraient pas réduire les incitations à l'emploi ; elle devrait donc n'être versées qu'au-delà l'âge ouvrant le droit à une retraite. Elles ne devraient pas entraîner des redistributions injustifiables vers les couples mariés ; la pension versée à une personne mariée (qui inclut donc un droit à réversion) devrait être plus faible que celle versée à une personne seule (mais le coût de la réversion diffère entre le mari et la femme). L'ODCE pose la question de l'extension de la réversion aux couples pacsés ou en union libre. Elle estime que la pension de réversion ne se justifie pas en cas de divorce. Le partage des droits (*splitting*) pourrait être envisagé lors d'un divorce dans le cas d'un système par points. Il ne peut remplacer la pension de réversion.

Conseil d'Orientation des Retraites, 2019, Fonction de la réversion et scénarios d'évolution, Document de travail du Secrétariat, janvier.

En 2019, le Secrétariat du COR envisage plusieurs évolutions possibles. Dans l'optique du maintien du niveau de vie, la pension de réversion pourrait représenter les deux tiers de la pension du défunt moins le tiers de la pension du survivant. La réversion pourrait être limitée aux droits acquis pendant le mariage (mais, cela n'est guère compatible avec le fait que les mariages sont de plus en plus tardifs). La réversion pourrait ne plus être financée par les cotisations mais par l'impôt ; mais cela n'est pas justifié, la pension de réversion n'est pas forfaitaire, elle dépend de la pension du conjoint décédé, elle doit être financée par des cotisations. La réversion pourrait être remplacée par le partage des droits acquis pendant le mariage, mais cela entraînerait une baisse des niveaux de pensions des veufs et des veuves. Enfin, le Secrétariat du COR envisage la suppression de la réversion qui serait remplacée par « un dispositif

public d'assurance veuvage réservé aux personnes d'âges élevés », mais cette proposition n'est pas explicitée.

Les pensions de réversion dans la grande réforme des retraites

Si la grande réforme des retraites annoncée par Emmanuel Macron se met en place (Cornilleau et Sterdyniak, 2017), les pensions de réversion devront obligatoirement être réformées puisqu'il n'y aurait plus de distinction entre retraite de base et retraite complémentaire, régime du secteur public et régime du privé.

Cornilleau Gérard et Sterdyniak Henri, 2017, « Faut-il une nouvelle réforme des retraites ? », *OFCE Policy Brief*, novembre.

Il faut éviter que le souci de réduire les dépenses de retraite ne conduisent à la suppression des pensions de réversion qui se traduirait par la mise en difficulté de femmes ayant eu de bas salaires, des carrières incomplètes, de longues périodes de temps partiels. Certes, cette suppression pourrait être progressive, ne s'appliquer que pour les pensions à liquider dans cinq ans. Elle n'obligerait pas moins beaucoup de couples pour lesquels les droits à la retraite sont très différents à recourir à des formules d'épargne retraite afin de garantir les droits du conjoint survivant, ce qui n'est pas conforme au principe du système social de retraite. De même, la mise sous condition de ressources des pensions de réversion n'est pas souhaitable puisqu'elle remet en cause le caractère contributif du système français. La généralisation du plafond de 1 738 euros, par exemple, priverait beaucoup de femmes ayant eu une carrière complète de pension de réversion et ferait, pour beaucoup d'autres, que leurs droits propres ne serviraient qu'à faire baisser les pensions de réversion.

Le passage à un système par point (ou en comptes notionnels) ouvre la voie à deux réformes possibles. La plus simple est le système du partage. Les droits à retraite acquis pendant le mariage sont partagés entre les deux conjoints. Cela réglerait tant la question des droits à pension après le divorce que celle des droits à pension après le décès d'un des conjoints. Cela égaliserait les droits à retraite des hommes et des femmes mariées. En sens inverse, cela renforcerait les tendances à l'homogamie, puisqu'épouser un conjoint de plus faible revenu ferait obligatoirement courir le risque d'une baisse importante du niveau de retraite en cas de divorce ou même de veuvage précoce. Par rapport à la situation actuelle, les conjoints survivants seraient perdants puisque le ratio revenu après/avant décès est souvent de l'ordre de 65 %, le niveau assurant le maintien du niveau de vie (tableau 2) alors qu'il serait de 50 % avec le partage. Considérons le cas d'un conjoint A ayant droit à une pension de 2 400 euros (1 400 du Régime général, 1 000 de l'Arrco) et d'un conjoint B ayant droit à une pension de 1 200 euros (700 du régime général, 500 de l'Arrco). Après le décès d'A, B a actuellement droit à 1 112 euros de pension de réversion, soit au total 2 112 euros. Avec le partage, elle n'aurait que 1 800 euros. Si B décède en premier, A n'aurait que 1 800 euros de pension, alors qu'il a actuellement 2 400 de pension propre et 300 de réversion.

L'autre réforme possible est de procéder au partage des points seulement au moment du divorce, la clé du partage étant alors proposée par le couple et arbitrée par le juge dans le cadre du règlement financier du divorce. Le partage ne se ferait pas obligatoirement selon la règle 50/50, mais tiendrait compte de l'impact de la vie commune sur la carrière des époux. Cela ne règle pas la question de la pension de réversion dans le cas des couples mariés.

Pour être fidèle à l'objectif d'Emmanuel Macron, « un euro cotisé doit donner les mêmes droits », on pourrait viser à introduire un système actuariellement neutre. Dans le cadre des comptes notionnels, on pourrait offrir une option au moment de la liquidation entre une retraite avec ou sans réversion, les deux ayant la même espérance actualisée. Mais qui ferait ce choix : le seul actif ou le couple ? Le taux de réversion

serait-il libre ? La différence d'espérance de vie selon le sexe ne pourrait être pris en compte, sinon ce serait ouvrir une boîte de Pandore au détriment des femmes. Seules seraient prises en compte les différences d'année de naissance, de sorte que le choix pour la réversion serait avantageux pour la retraite de l'époux, mais pas pour la retraite de l'épouse. Là aussi les couples devraient faire un choix délicat et conflictuel qu'ils préfèrent sans doute ne pas avoir à faire. Là aussi les couples mariés seraient perdants par rapport à la situation actuelle où le droit à pension de réversion ne se traduit pas par une pension plus faible. C'est contestable si le conjoint bénéficiaire n'a pas de droit propre puisque, nous l'avons vu, le conjoint retraité le prend en charge et que cette prise en charge, comme la pension de réversion, fait économiser une pension de minimum vieillesse. Cette proposition ne règle pas les cas où le conjoint décède avant d'avoir liquidé sa retraite.

Une réforme unificatrice et équitable

La réforme des pensions de réversion est nécessaire dans le cadre de l'unification des régimes. Selon nous, elle doit s'appuyer sur les principes de l'assurance sociale. La retraite doit garantir aux retraités le maintien d'un niveau de vie équivalent à celui des personnes en activité. La pension de réversion doit avoir l'objectif d'assurer au conjoint survivant le même niveau de vie qu'avant le décès de son conjoint, sans que le couple n'ait besoin de recourir à l'assurance privée.

La condition d'âge devrait être uniformisée d'abord à 55 ans puis progressivement vers 60 ans, de façon à ne verser les pensions de réversion qu'aux personnes qui ne sont plus susceptibles de travailler. Certes, les veuves fonctionnaires seraient perdantes, mais leur privilège actuel n'est pas justifiable. Les allocations de veuvage précoce et d'éducation des enfants devraient être couvertes par des dispositifs de prévoyance qui devraient être généralisés.

Une condition de durée du mariage pourrait être introduite (4 ans, par exemple), sauf enfant en commun. Par contre, la proratisation selon la durée du mariage ou la seule prise en compte des droits acquis pendant le mariage doit être écartée, d'autant plus que le mariage est maintenant très souvent plus tardif que l'emploi[6].

6. En moyenne, un homme prend un premier emploi à 23 ans, s'installe en couple à 28 ans, et se marie à 33 ans.

La réversion ne serait ouverte qu'aux couples en Pacs renforcé, avec obligation d'assistance et dissolution judiciaire.

Le divorce ferait perdre les droits à la pension de réversion, mais cela serait pris en compte dans le jugement de divorce pour la fixation de la prestation compensatoire ou par un partage négocié ou arbitré des points acquis durant le mariage (dans le cadre d'un passage à un système par point).

Le montant de la pension de réversion serait des deux tiers de la pension du conjoint décédé moins un tiers de la pension du conjoint survivant de façon à garantir explicitement le maintien du niveau de vie du conjoint survivant.

La réforme des pensions de réversion devrait faire l'objet d'un débat citoyen ■

Directeur de la publication Xavier Ragot
Rédacteur en chef du blog et des *Policy briefs* Guillaume Allègre
Réalisation Najette Moummi - **Mise en page** : Claudine Houdin (OFCE).
Copyright © 2019 – OFCE *policy brief* ISSN 2271-359X. All Rights Reserved.