

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 novembre 2004

"Pensions de réversion"

Avis relatif aux questions soulevées par les décrets du 24 août 2004 sur les pensions de réversion

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié¹ dans plusieurs régimes de sécurité sociale les dispositions relatives à l'assurance veuvage et aux pensions de réversion. Les modifications concernent le régime général et les régimes alignés (salariés agricoles, artisans et commerçants), et sont transposées aux professions libérales et aux exploitants agricoles par les articles 97 et 102 de la loi. Les régimes complémentaires n'ont naturellement pas été concernés. Les régimes spéciaux servant des pensions qui tiennent à la fois de base et de complémentaire ne l'ont pas été davantage. Deux décrets d'application ont été pris le 24 août 2004.

La loi du 21 août 2003 a prévu la suppression de l'assurance veuvage qui doit être réalisée progressivement au fur et à mesure que la condition d'âge pour les pensions de réversion est abaissée puis supprimée. Elle a prévu que la limite de cumul entre la pension de réversion et les autres pensions de retraite était supprimée, seule demeurant en vigueur une condition de ressources dont les modalités sont fixées par décret.

Le vote de la loi a donné lieu à des interrogations au Parlement, mais n'a pas suscité sur le moment d'émotion particulière dans l'opinion. Il n'en est pas allé de même pour les décrets d'application qui ont fait l'objet d'un rejet unanime du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et créé progressivement une réelle émotion dans l'opinion publique.

Même si elle ne s'applique qu'aux pensions non encore liquidées et que son entrée en vigueur a été retardée au 1^{er} juillet 2006, 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 veuves². La révision annuelle des montants des pensions est apparue comme un facteur d'insécurité et de complexité incompréhensible. L'ensemble des deux mesures a paru remettre en cause la nature de la pension de réversion et faire jouer aux régimes complémentaires un rôle jusqu'ici dévolu aux régimes de base.

¹ Articles 31 à 36, 97 et 102 de la loi du 21 août 2003.

² S'il est fait référence dans l'avis aux veuves, c'est que les conjoints survivants sont, en effet, pour 85% d'entre eux environ, des femmes.

L'inquiétude a largement dominé l'accueil favorable fait à la suppression de la condition d'âge pour la pension de réversion qui est beaucoup plus avantageuse que l'assurance veuvage, laquelle pouvait, dès lors, être progressivement supprimée. Les simplifications apportées au mode de calcul des pensions, jusqu'ici très complexe, sont passées inaperçues au regard des autres modifications.

Cette situation, sur le sujet éminemment sensible que constitue la situation financière des veuves, a conduit le Premier ministre à décider la suspension des décrets et le ministre de la santé et de la protection sociale à demander au Conseil d'orientation des retraites, par une lettre du 24 septembre 2004 adressée à sa présidente, de donner un avis au Gouvernement avant la fin du mois de novembre sur les difficultés de principe et d'application que pouvaient susciter ces nouvelles dispositions, ainsi que sur les propositions pouvant être faites pour résoudre dans des conditions satisfaisantes les problèmes existant avant la réforme. La lettre du ministre fait état de l'importance qui est attachée par le Gouvernement à la stabilité de la situation des veuves.

Après avoir réfléchi aux conditions de sa saisine et à l'horizon auquel une réponse pertinente pouvait être apportée, le Conseil entend remettre un avis qui donne un éclairage sur les problèmes posés. Cet avis ne saurait engager ni le Conseil, ni les organisations représentées, sur des principes qui restent à définir en matière d'avantages conjugaux et familiaux.

1- Le Conseil d'orientation des retraites a estimé que la demande ainsi formulée soulevait une question préalable relative aux missions du Conseil.

Le Conseil a naturellement été sensible à la confiance qui lui est manifestée dans un contexte délicat. Il est cependant conscient que sa mission, telle que la définissent les textes, et telle qu'elle résulte de la finalité de l'institution, est une mission d'éclairage du débat public sur les perspectives à moyen et long terme du système de retraite par les travaux qu'il peut réaliser avec l'appui de toutes les administrations et caisses de retraite et par les échanges qui ont lieu en son sein. Il est important que son rôle reste distinct de celui de la concertation ou de la négociation sociales pour préparer ou mettre en œuvre les décisions dans le domaine des retraites. Il est, par ailleurs, convaincu qu'une réflexion sur l'avenir des avantages familiaux et des pensions de réversion ne peut être menée dans un délai aussi court.

Cependant, le Conseil d'orientation des retraites a inscrit au début de l'année 2004 à son programme de travail le lancement d'une réflexion d'ensemble sur les avantages familiaux et conjugaux servis par les différents régimes de retraite, ainsi que sur la situation respective des hommes et des femmes vis-à-vis de la retraite. Cette réflexion fait suite aux premiers travaux qu'il a engagés en 2002 sur ces sujets. Elle couvre, bien entendu, la question de la protection contre le risque de veuvage et les dispositifs de réversion. C'est pour cette raison, et en tenant compte de la situation très particulière dans laquelle nous nous trouvons avec la suspension d'un décret, que le Conseil a accepté d'examiner les difficultés soulevées par la récente réforme et de formuler un avis.

2- L'avis que rend le Conseil se limite strictement aux questions posées par les textes en cause, sans préjuger des orientations que le Conseil pourrait proposer dans le cadre d'une réflexion globale. Les travaux que le Conseil a déjà réalisés³ le conduisent, en effet, à estimer que les questions concernant les avantages de retraite liés à la vie conjugale et familiale sont aujourd'hui pour plusieurs raisons à la fois incontournables et difficiles à traiter.

L'importance de ces questions résulte du poids financier de ces avantages⁴ sans que les principes qui peuvent guider le législateur et les partenaires sociaux apparaissent clairement. Les avantages familiaux et conjugaux semblent aujourd'hui relever de cohérences différentes selon les régimes, ou au sein même des régimes sur des questions telles que la constitution de droits propres et de droits dérivés, la prise en compte ou non des ressources pour l'octroi des droits, la proportionnalité ou non des avantages par rapport aux revenus d'activité, la conception que l'on peut avoir de l'égalité entre les hommes et entre les femmes dans ce domaine. Ces questions se posent avec acuité dans une société où le développement du travail des femmes, les évolutions de la famille, les orientations du droit européen concernant l'égalité entre hommes et femmes créent un contexte nouveau.

Ce qui vient d'être dit concerne particulièrement les pensions de réversion et l'assurance veuvage qui faisaient l'objet avant la loi, outre ces interrogations de principe, de critiques particulières. Les inégalités fortes entre les régimes en ce qui concerne la couverture du risque d'un veuvage précoce, la faiblesse du montant de l'assurance veuvage dans le régime général, la complexité des règles concernant le calcul des droits à pension de réversion dans le régime général faisaient l'objet d'incompréhensions qui, si elles ne soulevaient pas des batailles d'opinion, alimentaient des critiques récurrentes.

Il ne résulte pas de ce qui vient d'être dit qu'un bouleversement soit nécessaire ; il est, en revanche, certain qu'un réexamen est indispensable. Ce réexamen ne devra naturellement pas faire abstraction des impacts financiers des évolutions envisageables. Or, il résulte des travaux déjà menés que les études financières ne sont pas toutes disponibles, notamment parce que ces questions n'ont pas été jusqu'à une période très récente au cœur de la réflexion sur l'avenir des retraites, et parce que certaines bases de données nécessaires aux chiffrages ne sont pas disponibles actuellement.

Si l'avis rendu par le Conseil se trouve ainsi limité dans sa portée, il s'accompagne de la décision de consacrer à ce sujet le rapport qui suivra celui qu'il remettra après les travaux de projection à long terme. Le sujet a été inscrit à la séance du 15 décembre prochain dans la perspective de pouvoir dès ce moment lancer les études financières et sociologiques qui sont indispensables. La décision, plusieurs fois évoquée, de faire un rapport sur ce sujet difficile n'était cependant pas encore prise. Elle l'est désormais.

³ On se reportera aux documents réalisés pour les séances du 2 mai et du 2 octobre 2002 déjà consacrées par le Conseil à ces sujets, qui peuvent être consultés sur son site : www.cor-retraites.fr

⁴ Les aides aux familles (allocations familiales, allocation pour jeune enfant, allocation parentale d'éducation...) s'élèvent à 21,78 Mds € en 2003. Dans le même temps, la Caisse nationale d'allocations familiales finance pour un montant de 3,49 Mds € l'assurance vieillesse pour les parents aux foyers et le Fond de solidarité vieillesse rembourse une fraction des majorations de pension pour enfants pour un montant de 3,12 Mds €. Les pensions de réversion se montent aujourd'hui à près de 7 Mds € pour le régime général. La collectivité tient également compte des liens de couples et de la présence d'enfants notamment par des aménagements du mode de calcul de l'impôt sur le revenu pendant l'éducation des enfants puis pour la non imposition des bonifications de pensions pour la retraite.

3- Les solutions à retenir dans l'immédiat devraient permettre de stabiliser largement la situation.

3-1. Sans que l'on puisse assurer que toutes les orientations retenues par la loi doivent être maintenues, elles ne posent pas de problème majeur dans l'immédiat et remédient à certaines difficultés rencontrées jusqu'alors. On fera ici un bref commentaire de ces dispositions, en renvoyant l'étude de l'impact financier au niveau des décrets qui sont davantage en cause.

Le système actuel de l'assurance veuvage étant peu défendu, la suppression de la condition d'âge pour les pensions de réversion ne soulève pas actuellement de critiques fortes. S'il n'est pas certain que la réponse apportée par la loi soit la meilleure, la loi elle-même a prévu une application progressive, ce qui permet de ne prendre aucune mesure législative dans l'urgence.

La suppression de la condition de durée de mariage mérite réflexion, mais cette réflexion devra être menée en même temps qu'une réflexion sur le PACS et le concubinage.

Plus discutée est la suppression de la condition de non remariage. Elle apparaît à certains comme le terme mis à une règle qui conduisait une partie des couples à demeurer en situation de concubinage. Elle apparaît à d'autres très critiquable, notamment quand l'ancien conjoint divorcé est déjà remarié avant la publication des nouveaux textes et que la règle nouvelle, en lui réouvrant des droits qui s'imputeront sur le montant total de la réversion, vient modifier la situation future du nouveau conjoint. Le Conseil n'estime pas avoir d'élément de réflexion très solide à apporter qui justifierait une modification immédiate de la loi.

Enfin, la simplification des conditions de calcul de la pension de réversion n'est pas contestée dans son principe même, mais seulement dans ses modalités d'application. Elle peut être pour les caisses et pour les assurés un réel avantage si elle peut être mise en œuvre sans un coût qui paraîtrait excessif eu égard aux intérêts en cause, et sans complexité particulière relevant des décrets. On rappellera, par ailleurs, que l'existence d'une condition de ressources, qui est liée à la conception originelle selon laquelle la pension de réversion vient en aide au conjoint qui était auparavant à charge, existait déjà dans les textes antérieurs.

Rien ne paraît donc imposer un recours rapide au législateur⁵. Ce n'est que si la concertation autour de la préparation du décret révélait des difficultés particulières que ce recours pourrait alors être nécessaire.

3-2. Il semble dès lors que l'attention doive se concentrer sur les dispositions contestées des décrets et porter, notamment, sur les conséquences d'un aménagement des règles concernant le réexamen régulier des ressources et l'inclusion de nouveaux éléments pour apprécier la condition de ressources qui sont au cœur du débat.

- Les entretiens menés avec les partenaires sociaux, les associations familiales et de retraités, les parlementaires qui sont naturellement en contact avec les retraités dont l'inquiétude est manifeste, montrent que l'inclusion de nouvelles catégories de ressources dans la condition de ressources, accompagnée au surplus d'un contrôle annuel de ces ressources, est ressentie comme un changement de principe (la pension de réversion deviendrait une pension minimum

⁵ Sous réserve d'une éventuelle validation des décisions prises pendant la période de la suspension du décret.

et les régimes complémentaires se substitueraient partiellement au régime général) et un changement de condition financière sans préavis qui paraissent incompréhensibles. Les diminutions des pensions de réversion futures pourraient aller jusqu'à la totalité de la pension de réversion de base pour des personnes ayant des retraites complémentaires ou des revenus du patrimoine substantiels. Pour nombre de personnes, ces pertes seraient nettement moins élevées, mais cependant sensibles. Des évolutions de ce type, à les supposer souhaitables, devraient être précédées d'un débat très explicite et ne pourraient s'appliquer qu'avec des préavis largement supérieurs et une réelle progressivité.

- Le réexamen des ressources est essentiellement le corollaire de l'abaissement de la condition d'âge de la pension de réversion. S'il est normal que le montant de la pension de réversion varie en fonction des ressources nouvelles que le veuf ou la veuve obtient à un âge antérieur au départ à la retraite, l'insécurité des revenus après cet âge n'est pas admissible. Le contrôle des ressources devrait donc être supprimé à 60 ans, ou à l'âge auquel le titulaire de la pension de réversion liquide sa propre retraite.

- Les réactions au décret conduisent, par ailleurs, à envisager de supprimer l'inclusion, dans les ressources considérées, des pensions de réversion complémentaires, des revenus du patrimoine et des revenus issus des contrats de prévoyance, non pris en compte jusqu'alors. Seraient cependant maintenues l'ensemble des pensions du survivant et ses autres pensions de réversion de base ainsi que ses revenus d'activité. La possibilité d'un cumul partiel de la réversion avec un revenu d'activité au-delà du plafond de ressources devrait faire l'objet d'un examen particulier.

- Ces mesures ont cependant des incidences financières dont il faut, dans toute la mesure du possible, tenir compte avant de faire une telle recommandation. Selon les indications données au Parlement, le coût de la suppression de la condition d'âge pour les pensions de réversion devait être compensé progressivement par les économies réalisées du fait de la modification de la condition de ressources.

Le Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites a estimé nécessaire d'essayer de vérifier les chiffrages effectués à ce moment et de disposer de nouveaux chiffrages pour des hypothèses alternatives. Ceci apparaissait d'autant plus nécessaire que les chiffrages initiaux ont été effectués à un moment où les services statistiques de la Caisse nationale d'assurance vieillesse étaient très sollicités pour évaluer d'autres mesures envisagées qui se trouvaient bien davantage au cœur du projet de loi que les mesures dont il s'agit ici.

On peut estimer que le chiffre initial (550 millions €) concernant le coût brut total de la suppression de la condition d'âge pour les pensions de réversion est probablement surévalué, la population susceptible d'être concernée étant plus faible que celle qui a été prise en compte. Le coût net devrait être de l'ordre de 325 à 345 millions € pour la CNAV, compte tenu des économies réalisées sur l'assurance veuvage ; il est, au total, de l'ordre de 180 à 196 millions € pour les finances publiques, compte tenu des économies faites sur diverses allocations (RMI, API, allocation logement...) et de recettes fiscales supplémentaires.

En ce qui concerne la modification des conditions de ressources, qui a des effets beaucoup plus étalés dans le temps puisqu'elle n'est applicable qu'aux nouvelles pensions, le Conseil estime, compte tenu des informations recueillies par le Secrétariat général, qu'il est préférable de ne publier aucun nouveau chiffrage tant que, en l'absence des bases de données portant sur des échantillons et non sur de simples hypothèses, les chiffrages comportent des incertitudes

majeures. Les travaux menés tant avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse qu'avec la direction de la sécurité sociale et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé et de la protection sociale ainsi qu'avec l'INSEE n'ont, en effet, pas permis de lever pour le moment ces incertitudes.

L'équilibre financier de la branche vieillesse demeure difficile au cours des prochaines années, ce qui doit conduire à ne pas engager de dépenses supplémentaires sans prévoir des économies ou des ressources complémentaires équivalentes, et rend toujours actuelle la nécessité d'un changement rapide des comportements et des mentalités permettant un accroissement des taux d'activité.

On peut cependant, à ce stade, indiquer que, si l'exclusion des pensions de réversion complémentaires et des revenus du patrimoine reste difficile à chiffrer, la nouvelle condition de ressources qui en résulterait devrait être assez neutre par rapport à l'ancienne loi. Au contraire, la suppression de toute condition de ressources aurait un coût de l'ordre de 2 Mds €⁶ chaque année en régime de croisière, ce que le Conseil ne peut en aucune manière préconiser dans le cadre de cet avis.

Dans ces conditions, malgré la situation financière difficile de la CNAV, le Conseil d'orientation des retraites n'estimerait pas déraisonnable d'aller dans le sens qui est unanimement souhaité, vers une exclusion des pensions de réversion complémentaires, des revenus du patrimoine et des revenus issus des contrats de prévoyance, non pris en compte jusqu'alors. Ce n'est que si l'affinement des chiffrages faisait apparaître des difficultés imprévues que des formules plus complexes du type exclusion partielle devraient être envisagées.

- Le Conseil d'orientation des retraites estime que l'abaissement de la condition d'âge peut se faire à un rythme plus lent que le rythme actuellement prévu, et que cette mesure pourrait être justifiée à la fois par la prudence financière et le souci de laisser l'avenir plus ouvert. Certains membres du Conseil souhaitent, cependant, que la première étape, telle qu'elle est prévue au 1^{er} juillet 2005, ne soit pas remise en cause.

⁶ Par rapport à l'ancienne loi.