

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 15 novembre 2004

"Pensions de réversion"

Document 2

Avant la réforme, une mauvaise prise en charge du risque de veuvage avant 55 ans

Avant la réforme, la couverture du risque veuvage avant 55 ans résultait essentiellement des prestations servies par les régimes complémentaires et les dispositifs de prévoyance. L'assurance veuvage jouait le rôle de garantie minimale doublement critiquée pour la faiblesse des prestations servies et l'étroitesse de la population couverte.

1 - Une grande inégalité de traitement selon les catégories sociales et les secteurs d'activité

Jusqu'à présent, les conditions de prise en charge du risque de veuvage avant 55 ans étaient extrêmement inégales selon les catégories sociales et les secteurs concernés. Ceci était d'autant plus choquant qu'il s'agit d'un risque social important pour les personnes touchées, assurable, circonscrit en termes d'effectifs concernés et pour lequel une demande de protection de la part des ménages existe. Le risque concerne aussi bien les conjoints survivants que les orphelins. Si l'on s'en tient aux catégories concernées par la réforme de 2003, le panorama suivant peut être dressé.

Pour les **salariés**, la situation était extrêmement variable selon le niveau de couverture dont ils bénéficient au titre de la prévoyance.

- Pour les cadres aussi bien que pour les non cadres, la réversion du droit à pension de retraite complémentaire est possible sans condition d'âge en cas d'invalidité ou lorsque deux enfants au moins sont à charge au moment du décès (les droits sont maintenus lorsque les enfants cessent d'être à charge). La réversion représente 60% des droits acquis par l'assuré au moment du décès à 55 ans à l'ARRCO et à 60 ans à l'AGIRC. Entre 55 ans et 60 ans le taux est moindre à l'AGIRC (52 % pour une liquidation à 55 ans).

Les cadres bénéficient obligatoirement, en application de la convention collective de 1947, d'une couverture du risque invalidité décès dans le cadre de la prévoyance d'entreprise. Une cotisation de 1,5% du salaire brut dans la limite de la tranche A, à la charge de l'employeur, est prévue au titre de la prévoyance, dont au moins 50 % pour le risque décès. Elle donne lieu à des déductions sociales et fiscales, dans la limite d'un plafond. Elles conduisent à des couvertures de branche ou d'entreprise qui pour une proportion importante de cadres protègent de façon satisfaisante conjoints et orphelins en cas de veuvage précoce. Pour les non cadres aucun dispositif analogue n'est prévu et la couverture est inégalement diffusée selon les branches ou les entreprises. Dans la plupart des cas elle n'est susceptible de relever que d'un effort de prévoyance personnel du salarié.

En cas d'insuffisance de ressources, le veuf ou la veuve avait accès à l'assurance veuvage qui lui versait une prestation minimale pour une durée limitée à 2 ans et pouvant aller jusqu'à 5 ans, si il ou elle avait 50 ans ou plus au moment du décès du conjoint.

Pour les **artisans et commerçants**, rien n'était prévu avant 55 ans dans le cadre des régimes obligatoires de base ou complémentaires. Ces catégories n'étaient de surcroît pas couvertes par l'assurance veuvage.

Pour les **exploitants agricoles**, rien n'était non plus prévu avant 55 ans dans le cadre des régimes obligatoires. Cependant, le conjoint de l'exploitant qui reprend au décès de ce dernier l'exploitation bénéficie du transfert à son compte des droits à l'assurance vieillesse précédemment constitués par celui-ci. Par ailleurs, les exploitants agricoles étaient couverts par l'assurance veuvage.

Pour les **professions libérales**, le veuvage avant 65 ans donne lieu à une couverture invalidité décès organisée dans le cadre de chaque section professionnelle. Les principales sections prévoient en ce cas, outre le versement d'un capital décès, le service d'une rente au conjoint survivant et aux orphelins (tant qu'ils sont à charge). Dans les sections qui ne prévoient pas de telles dispositions, la faculté est ouverte d'adhérer à des contrats de groupe en prévoyance pour bénéficier de ce type de prestations. Les cotisations et les primes correspondantes sont déductibles dans la limite d'un plafond. Les professions libérales n'étaient, par ailleurs, pas couvertes par le dispositif d'assurance veuvage.

Il apparaissait ainsi une grande inégalité dans la protection collectivement organisée pour faire face au risque de veuvage précoce. Les cadres supérieurs et les professions libérales étaient relativement bien couverts par des dispositifs d'invalidité décès, cependant que les non cadres des petites et moyennes entreprises, les artisans, commerçants et exploitants agricoles étaient très mal protégés contre ce risque.

2 - Un dispositif d'assurance veuvage (avant 55 ans) très discuté

L'assurance veuvage mise en place en 1981 était destinée à apporter une aide temporaire aux veufs et aux veuves de moins de 55 ans, permettant de subvenir à leurs besoins minimums, dans l'attente de leur retour à l'emploi.

Ce dispositif, remanié dans les années 90, bénéficiait aux conjoints d'assurés du régime général, des salariés agricoles et des exploitants agricoles.

En cas de décès de l'assuré, son conjoint âgé de moins de 55 ans était susceptible de bénéficier de l'assurance veuvage à condition de vivre seul, de résider en France (ou dans un pays ayant signé avec la France un accord de sécurité sociale incluant le risque vieillesse) et d'avoir des ressources inférieures à un certain seuil (7 792 euros/an au 01/01/2004). En cas de dépassement de ce montant, l'allocation était réduite d'autant et versée sous forme de différentielle. L'allocation était servie pour une durée maximum de 2 ans. Cette durée pouvait être portée à 5 ans pour les personnes dont le veuvage était intervenu alors qu'elles avaient au moins 50 ans.

Les conditions très restrictives mises à l'accès à l'assurance veuvage et le faible niveau des prestations servies ont fait l'objet de critiques récurrentes. La philosophie du dispositif, reposant sur une réinsertion professionnelle rapide des personnes touchées par le veuvage, était battue en brèche par la situation du marché du travail, particulièrement pénalisante pour les personnes n'ayant pas conservé de lien avec l'emploi pendant une période longue. Les critiques étaient renforcées par le constat qu'à peine 30% des ressources issues de la cotisation veuvage (0,1 point de cotisation dé plafonnée à la charge des salariés) étaient chaque année consommées, les excédents de l'assurance veuvage venant abonder les ressources de la branche vieillesse.

Tableau 6 : Bénéficiaires de l'assurance veuvage au 31 décembre 2003

Effectifs	en % de la population totale des veufs de moins de 55 ans
11 469	3,8

Source : Bilan de l'assurance veuvage, année 2003, CNAV

Tableau 7 : Recettes et dépenses de l'assurance veuvage en 2003

	en millions d'euros
Recettes totales , dont :	407,26
cotisations courantes du régime général (*)	391,61
cotisations courantes du régime agricole	15,43
Dépenses totales , dont :	109,55
prestations du régime général (*)	77,45
prestations du régime agricole	4,36
Solde	297,70

(*) y compris DOM

Source : Bilan de l'assurance veuvage, année 2003, CNAV

L'intérêt de l'assurance veuvage en tant que minimum social « spécialisé » suscitait, par ailleurs, des interrogations puisque, dans un certain nombre de cas, il pouvait être plus avantageux de bénéficier d'autres types de minimums et des majorations familiales associées.

Tableau 8 : Barèmes des minima sociaux en 2004 (montants annuels à taux plein en euros)

	Isolé				Cople			
	0enfant	1enfant	2enfants	3enfants	0enfant	1enfant	2enfants	3enfants
AFI	6366	8486	10608	12729	-	-	-	-
RM	5015	7522	9026	11032	7522	9026	10530	12536
AAH			7053				7053	
ASS			4954				4954	
assurance veuvage			6234		-	-	-	-

Tableau 9 : La population des personnes veuves parmi les bénéficiaires de minima sociaux

	en nombre	en % de l'ensemble des bénéficiaires	montants annuels moyens versés aux personnes veuves (en €)	montants annuels moyens versés à l'ensemble des bénéficiaires (en €)
API	1 923	1,0	3 348	4 440
RMI	30 618	2,7	3 684	4 428
AAH	11 908	1,6	-	6 048
ASS	9 064	2,6	5 160 (*)	4 788

(*) Le fait que le montant moyen de l'ASS versé aux personnes veuves soit supérieur au barème de cette allocation est dû à l'existence, jusqu'au 31/12/2003, de majorations du barème sous certaines conditions (avoir plus de 55 ans et 20 ans d'activité salariée, plus de 57,5 ans et 10 ans d'activité salariée, avoir 160 trimestres d'assurance vieillesse ou plus).

Source : ENIAMS, Drees, décembre 2003