

Estimation de l'impact de l'extension de la réversion aux personnes veuves de moins de 55 ans

I - LE NOMBRE DE PERSONNES VEUVES AGEES DE MOINS DE 55 ANS

Le nombre de personnes de moins de 55 ans, résidant en France et identifiées comme **veuves** dans les sources fiscales, est estimé à près de **300 000**, dont plus de 80% de femmes.

Les estimations, effectuées à partir du modèle de microsimulation INES de la DREES et de l'INSEE, ont porté dans un premier temps sur ce champ, même si certaines de ces personnes ne sont pas concernées par la réforme car veuves d'un ayant droit de régimes non visés par la réforme et même si d'autres ne résidant pas en France sont au contraire touchées par la réforme. A défaut d'informations plus précises, on a supposé que ces deux effets se compensaient pour les chiffrages¹.

Dans la suite de la note on considère que le chiffrage pour les régimes de sécurité sociale correspond au champ du régime général.

II - LE NOMBRE DE PERSONNES VEUVES DE MOINS DE 55 ANS REMPLISSANT LA CONDITION DE RESSOURCES

Une fois identifié le nombre des personnes veuves de moins de 55 ans, il a été effectué une estimation de la proportion de celles qui remplissent la condition de ressources fixée pour l'attribution d'une pension de réversion, à partir des déclarations fiscales.

Certains revenus entrant dans l'assiette du calcul de la pension de réversion ne sont pas déclarés au fisc. En particulier, les revenus du patrimoine identifiés à partir de l'enquête sur les revenus fiscaux ne représenteraient qu'environ 30% de l'ensemble des revenus de cette nature. Cette sous-estimation des ressources conduit à une estimation qui majore le coût de l'extension de la réversion aux plus de 55 ans.

¹ Le taux de « retraitables » à la CNAV, qui rapporte pour une génération donnée le nombre de personnes affiliées à la CNAV au nombre de résidents, serait un peu supérieur à 100%.

Les ressources des personnes veuves de moins de 55 ans ainsi estimées ont été comparées aux plafonds de ressources fixés par décret, selon la situation familiale². Environ 110 000 de ces personnes (37%) auraient des ressources inférieures aux plafonds de la nouvelle réglementation.

La prise en compte des personnes divorcées non remariées (par définition, non repérées comme veuves dans les sources fiscales) et concernées par la réforme a conduit à majorer ce chiffre de 16%, à partir d'un calcul fondé sur des probabilités de décès et des taux de divorces, ce chiffre correspondant aux divorcés non remariés. On n'a pas pris en compte les remariés, en considérant qu'ils sont exclus par la condition de ressources.

Le nombre de personnes veuves de moins de 55 ans concernées par la réforme et remplissant la condition de ressources est ainsi estimé à 126 000 environ.

III - L'EVALUATION DU COUT BRUT POUR LE REGIME GENERAL DE L'EXTENSION DE LA REVERSION AUX MOINS DE 55 ANS, DANS LES CONDITIONS DU DECRET ACTUEL

On dispose à partir des données observées sur les flux de liquidation du **régime général** d'une estimation du **montant moyen des pensions de réversion** liquidées à 55 ans : environ **3 700 € / an en 2003**.

A partir du modèle INES, sur la base des estimations précédentes relatives aux effectifs concernés, à leurs ressources et aux montants moyens des pensions de réversion, on a pu estimer le coût brut de l'extension de la réversion aux personnes de moins de 55 ans : selon les hypothèses de dispersion de la pension de réversion, **le coût brut varierait entre environ 410 millions d'euros et 425 millions d'euros**.

IV - L'EVALUATION DU COUT NET POUR LES FINANCES SOCIALES DE L'EXTENSION DE LA REVERSION AUX MOINS DE 55 ANS, DANS LES CONDITIONS DU DECRET ACTUEL

De ce coût, il convient de déduire :

- Les économies qui seraient réalisées par la CNAV en matière d'assurance veuvage (environ **80 millions d'euros**)

- Les économies qui seraient réalisées par les finances sociales en matière de dépenses de minima sociaux : les économies en matière d'allocation parent isolé (API), de revenu minimum d'insertion (RMI), d'allocation adulte handicapé (AAH) et d'allocation de solidarité spécifique (ASS) bénéficiant à des personnes veuves de moins de 55 ans, ont été estimées par la DREES et l'INSEE à environ **110 millions d'euros**.

² 2080 fois le SMIC horaire au 1^{er} janvier de l'année considérée pour une personne « seule » et 1,6 fois ce plafond pour un couple.

- Les économies qui seraient réalisées par les finances sociales en matière d'allocation logement ont été estimées par la DREES et l'INSEE à environ **28 millions d'euros**.

- Les recettes supplémentaires en termes de CSG, CRDS et d'impôt sur le revenu ont été estimées par la DREES et l'INSEE à environ **10 millions d'euros**

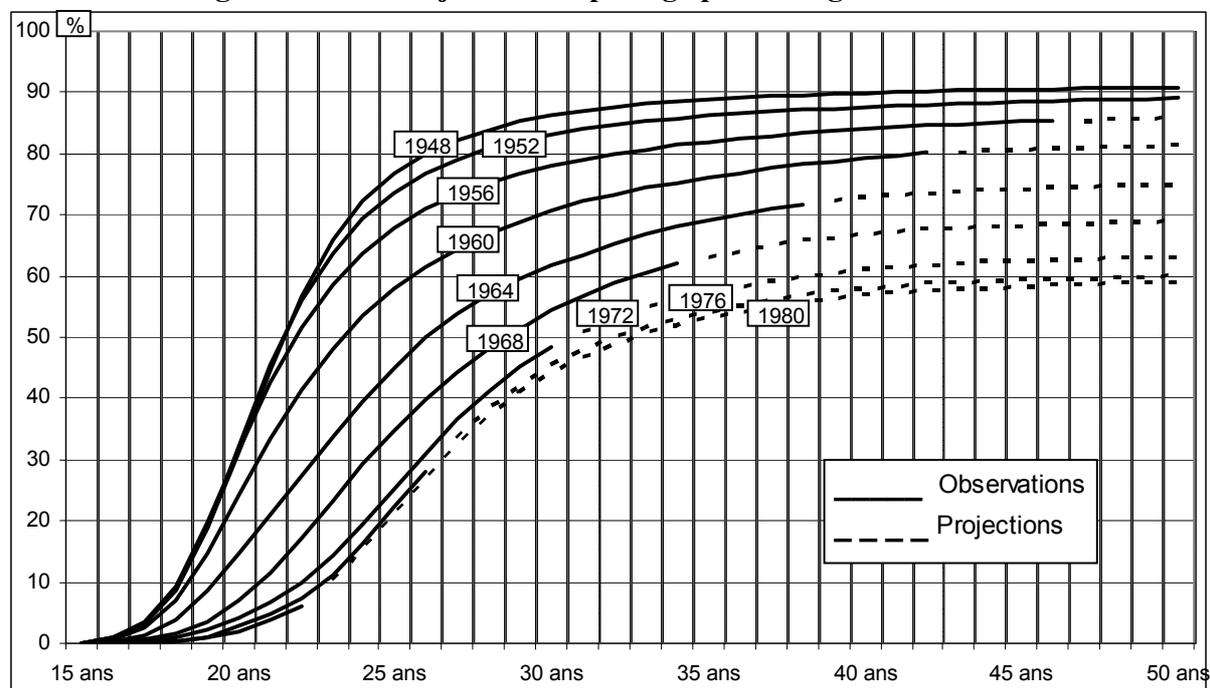
Le coût net de l'extension de la réversion aux moins de 55 ans serait alors compris entre environ 178 millions d'euros et 196 millions d'euros pour les finances sociales. Pour la CNAV, le coût net serait compris entre 325 millions d'euros et 345 millions d'euros.

Il convient de garder à l'esprit la fragilité de ces estimations liée à l'absence de données précises concernant notamment le champ des personnes concernées (avec la difficulté de repérer les veuves divorcées et les veuves non résidentes), les montants des pensions de réversion et l'ensemble des revenus entrant dans la base ressources pour le calcul de la pension de réversion.

Un certain nombre de facteurs jouent dans le sens de la diminution de la dépense au fil du temps : la diminution du nombre de mariages, l'augmentation du nombre de divorces suivis de remises en couple.

La baisse de la nuptialité peut s'apprécier à partir de l'évolution au fil des générations de la proportion de femmes mariées par âge.

Pourcentage de femmes déjà mariées par âge pour des générations successives



Source : INSEE pour les données observées, calculs du secrétariat général du COR pour les projections (*)

(*) De manière conventionnelle, il a été supposé en projection, pour chaque génération, le maintien de l'écart avec la génération précédente au dernier âge observé.

La courbe représentant le pourcentage de femmes déjà mariées à chaque âge évolue peu d'une génération à l'autre, pour les générations nées entre 1928 et 1948. Environ 90% des femmes de ces générations ont déjà été mariées à 50 ans. En revanche, pour les générations suivantes, on observe une diminution progressive au fil des générations de la nuptialité. La baisse aurait tendance à s'estomper pour les générations les plus jeunes nées à partir du milieu des années 1970, même si on manque de recul pour pleinement apprécier le phénomène.

Avec l'hypothèse conventionnelle que, pour chaque génération, l'écart de pourcentage de femmes déjà mariées par rapport à la génération précédente au dernier âge observé est maintenu aux âges suivants, la proportion de femmes déjà mariées à 50 ans passerait d'environ 90% pour la génération 1948 à 60% pour les générations nées à partir du milieu des années 1970, soit une baisse d'environ 1/3 de la nuptialité.

Le coût de l'extension de la réversion aux moins de 55 ans a été chiffré sur la base d'une population de veuves appartenant pour l'essentiel aux générations nées dans les années 1950³. En 2030, les veuves de moins de 55 ans appartiendront aux générations nées à partir du milieu des années 1970. Or, compte tenu des hypothèses de projection retenues en matière de nuptialité, le pourcentage de femmes déjà mariées de ces générations pourrait être, à chaque âge⁴, environ 1/3 plus faible que celui des femmes nées dans les années 1950.

A l'horizon de 2030, le coût de l'extension de la réversion aux moins de 55 ans pourrait alors être environ 1/3 plus faible que celui estimé, compte tenu de la baisse de la nuptialité.

³ En l'occurrence la population actuelle des veuves de moins de 55 ans, dont les $\frac{3}{4}$ environ sont âgées d'au moins 45 ans.

⁴ A partir de 35 ans.

Tableau 1 : Estimation de l'impact financier de l'extension de la réversion aux personnes veuves de moins de 55 ans (en millions d'euros, m°€)

	Chiffrage initial (source : CNAV)	Chiffrage révisé
Nombre de personnes veuves de moins de 55 ans, sous la condition de ressources	187 344	126 436
- dont personnes veuves non divorcées	161 062	108 996 (1)
Montant moyen de la pension de réversion avant écrêtement	3 200€ (2002)	3 700€
(A) Coût brut selon la dispersion des pensions de réversion avant écrêtement		
- Pas de dispersion	551,5 m°€	425,7 m°€
- Dispersion uniforme	non chiffré	407,1 m°€
(B) Economie en matière d'assurance veuvage	79,0 m°€ (2001)	81,8 m°€ (2)
(C) Economie en matière de dépenses de minima sociaux (3)	non chiffré	110,0 m°€
(D) Economie en matière d'allocation logement	non chiffré	28,0 m°€
(E) Recettes fiscales supplémentaires (CSG, CRDS, impôt sur le revenu)	non chiffré	10,0 m°€
(A)-(B)-(C)-(D)-(E) Coût net selon la dispersion des pensions de réversion avant écrêtement		
- Pas de dispersion	472,5 m°€	196,3 m°€
- Dispersion uniforme	non chiffré	177,6 m°€
(A)-(B) Coût net pour la CNAV selon la dispersion des pensions de réversion avant écrêtement		
- Pas de dispersion	472,5 m°€	343,9 m°€
- Dispersion uniforme	non chiffré	325,2 m°€

(1) Source : modèle de microsimulation INES (DREES-INSEE).

(2) Source : CNAV, bilan de l'assurance veuvage 2003.

(3) Sources : modèle INES. Minima sociaux pris en compte : API, RMI, AAH, ASS.

V – VARIANTES ETUDIEES

Par rapport au scénario de référence, les variantes suivantes ont été étudiées :

1 – Etalement dans le temps de l'abaissement de la condition d'âge

On a comparé ici les coûts résultant, pendant la période de montée en charge, du calendrier de mise en œuvre prévu par la loi d'août 2003 et d'un calendrier de montée en charge plus lente. Les calculs sont effectués de manière simplifiée à partir des effectifs dans chacune des tranches d'âge concernées.

- calendrier prévu par le décret d'application de la loi d'août 2003 :

- 52 ans au 01/07/2005
- 49 ans au 01/01/2007
- 46 ans au 01/01/2008
- plus de condition d'âge au 01/01/2009

- calendrier alternatif :

- 54 ans au 01/07/2005
- 53 ans au 01/01/2007
- 52 ans au 01/01/2008
- 51 ans au 01/01/2009
- 50 ans au 01/01/2010
- plus de condition d'âge au 01/01/2011

Tableau 2 : Approximation de la montée en charge de l'impact financier de l'extension de la réversion aux personnes veuves de moins de 55 ans

	Pension de réversion avant écrêtement	Coût net pour les finances publiques (millions €)		Coût net pour la CNAV (millions €)	
		Calendrier du décret	Mesure d'étalement	Calendrier du décret	Mesure d'étalement
2005	Pas de dispersion	33,8	15,0	59,1	26,3
	Dispersion uniforme	30,6	13,6	55,9	24,8
2006	Pas de dispersion	67,5	30,0	118,2	52,5
	Dispersion uniforme	61,1	27,1	111,8	49,7
2007	Pas de dispersion	107,8	46,5	188,9	81,5
	Dispersion uniforme	97,6	42,1	178,7	77,1
2008	Pas de dispersion	135,6	67,5	237,7	118,2
	Dispersion uniforme	122,8	61,1	224,8	111,8
2009	Pas de dispersion	196,3	84,0	343,9	147,2
	Dispersion uniforme	177,6	76,1	325,2	139,3
2010	Pas de dispersion	196,3	95,3	343,9	166,9
	Dispersion uniforme	177,6	86,2	325,2	157,9
2011 et après	Pas de dispersion	196,3	196,3	343,9	343,9
	Dispersion uniforme	177,6	177,6	325,2	325,2

2 – Mesure d'« intéressement » permettant un cumul partiel des revenus d'activité et de la pension de réversion au-delà du plafond de ressources

Le jeu du plafond de ressources s'appliquant à l'ensemble des revenus y compris les revenus d'activité est extrêmement sévère pour les personnes ayant une activité, que par ailleurs on souhaite encourager. Au-delà du plafond (environ 1,2 SMIC pour un isolé et 1,92 SMIC pour un couple) tout euro de rémunération supplémentaire est écrêté.

Pour atténuer la brutalité de ce seuil et éviter que le service de la prestation ne conduise à une trappe à inactivité, il est possible de prévoir une possibilité de cumul partiel (du type « intéressement ») des revenus d'activité avec la réversion au-delà du plafond de ressources.

On notera, d'ailleurs, que dans la législation antérieure, pour les veuves de plus de 55 ans, dès lors qu'elles satisfaisaient la condition de ressources (pour une veuve n'ayant pas de patrimoine personnel, cela supposait d'avoir une activité rémunérée moins que 1,2 SMIC annuel), il y avait possibilité de cumul intégral, sans écrêtement, entre la pension de réversion et le revenu d'activité. Lorsqu'elles étaient, en couple, non remariées, il n'y avait pas de prise en compte des revenus du conjoint et là aussi existait une possibilité de cumul intégral.

Le chiffrage a été réalisé pour une mesure d'intéressement permettant de cumuler de façon permanente 25 % ou 50 % des revenus d'activité du veuf avec la pension de réversion, au delà du plafond de ressources. Les revenus d'activité du veuf sont alors partiellement pris en compte pour l'application du plafond de ressources, à hauteur respectivement de 75% et 50%.

Ce chiffrage fournit des ordres de grandeur, diverses formules pouvant être choisies en matière d'intéressement : autorisation de cumul permanent ou pour une durée limitée, avec une éventuelle dégressivité dans le temps. On peut aussi songer à des règles différenciées selon l'âge d'entrée dans le veuvage, permettant des cumuls plus larges pour les âges les plus élevés.

2.1 - Les personnes veuves de 55 ans et plus, non retraitées de droit direct

Pour les veufs et veuves âgés de 55 ans et plus et non retraités de droit direct, les limites de cumul entre droits propre et dérivé n'avaient pas matière, de fait, à s'appliquer. La réforme a alors pour seule conséquence de modifier la nature et l'assiette de la condition de ressources, ce qui, dans certains cas, conduit à réduire le montant de la réversion.

Pour les inactifs (environ les trois quarts des veufs et veuves ayant entre 55 et 65 ans sont inactifs au sens de l'enquête Emploi), le montant de la pension de réversion (non écrêtée) n'est pas modifié par la réforme, sauf si le veuf hérite de revenus importants de son conjoint décédé ou s'il s'est remis en couple avec une personne ayant des ressources importantes ; dans ces cas, la pension de réversion est écrêtée et est alors réduite à la suite de la réforme.

Pour la minorité des veufs et veuves de 55 ans et plus encore actifs (environ un quart des veufs et veuves ayant entre 55 et 65 ans, soient 125 000 personnes environ, sont actifs au sens de l'enquête Emploi), la réforme peut également conduire à diminuer le montant de la pension de réversion, si la personne a des revenus personnels inférieurs au plafond de ressources (14 955 euros par an au 1/1/2004). Dans ce cas, soit 1/3 des cas environ si l'on considère ses revenus d'activité, elle bénéficie avant réforme d'une pension de réversion non écrêtée alors qu'après réforme, la pension de réversion pourrait être écrêtée (voire nulle) si l'ensemble de ses ressources, y compris celles héritées de son conjoint décédé ou celles d'un nouveau conjoint, sont suffisamment élevées. Si la personne veuve de 55 ans et plus et encore active a des revenus personnels supérieurs au plafond de ressources, elle ne bénéficie pas de la réversion, avant comme après réforme.

L'instauration d'une mesure d'intéressement réduirait le montant total des économies réalisées sur la population des veufs âgés de 55 ans et plus et non retraités, voire pourrait se traduire *in fine* par un surcoût par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de réforme. Dans cette éventualité, l'ampleur du surcoût devrait cependant être au total limité.

Pour les inactifs, une mesure d'intéressement sur les revenus d'activité de la personne n'aurait pas d'effet propre. Pour les actifs, elle aurait au total des effets contrastés. Ceux dont les revenus personnels sont supérieurs au plafond de ressources pourraient se voir attribuer une pension de réversion compte tenu de la mesure d'intéressement, alors qu'ils n'y avaient pas droit avant réforme. Ceux dont les revenus personnels sont inférieurs au plafond de ressources pourraient se voir attribuer une pension de réversion écrêtée, inférieure à celle (non écrêtée) dont ils auraient bénéficié avant réforme. Les premiers gagneraient à la réforme avec intéressement alors que les seconds y perdraient. Parmi l'ensemble des personnes veuves ayant entre 55 et 65 ans, 25 % ont des revenus d'activité déclarés sur l'année supérieurs au plafond de ressources, ce qui représente 116 000 personnes environ⁵.

⁵ Source des chiffres de cette partie : modèle INES (DREES- INSEE).

2.2 - Les personnes veuves de moins de 55 ans

Tableau 3 : Approximation de l'impact financier de l'extension de la réversion aux personnes veuves de moins de 55 ans avec une mesure d'intéressement

	coût brut (en millions d'euros)	
	pensions de réversion avant écrêtement pas de dispersion	dispersion uniforme
taux d'intéressement		
0%	426	407
25%	514	477
<i>surcoût</i>	<i>88</i>	<i>70</i>
50%	690	639
<i>surcoût</i>	<i>264</i>	<i>232</i>

Note : ces calculs sont fragiles car ils se fondent sur des données agrégées (parts moyennes des revenus d'activité au sein de déciles de ressources) Le calcul est effectué sur le champ des personnes veuves ne vivant pas en couple en supposant que ce champ représente 90% des dépenses.

3 – Exclusion de certains revenus et en particulier des pensions de réversion complémentaires de la base ressources

Les chiffrages ont été réalisés en supposant la prise en compte de l'ensemble des ressources du veuf ou de la veuve.

La contestation portant sur la nature des ressources prises en compte vaut aussi bien pour les veufs et veuves de moins de 55 ans que pour ceux de plus de 55 ans. Ils bénéficient, en particulier, lorsqu'il y a au moins deux enfants à charge au moment du décès, de pensions de réversion complémentaires ARRCO et AGIRC (dont le service se poursuit lorsque les enfants ne sont plus à charge). En 2003, l'AGIRC compte parmi les bénéficiaires d'une pension de réversion dans le régime 10 930 personnes ayant moins de 55 ans et l'ARRCO 114 807 allocations de réversion versées à des personnes de moins de 55 ans.

Le retrait de la base ressources de ces pensions de réversion complémentaires aurait un coût annuel limité, de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros, selon un calcul très approximatif.