

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 juin 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'amélioration de la situation des conjoints survivants,

Par M. Michel MOREIGNE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Jean Amelin ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, Noël Berrier, André Bohl, Louis Boyer, Gabriel Calmels, Jean-Pierre Cantegrit, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Marcel Gargar, Jean Gravier, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2872, 2972 et in-8° 698.

Sénat : 391 (1976-1977).

Pensions de retraite. — Pensions de réversion - Veuves - Vieillesse - Code de la Sécurité sociale.

Mesdames, Messieurs,

Un foyer sur quatre est un foyer de veuve. L'analyse des statistiques sur la composition de la population française montre l'importance du nombre des veuves dans les tranches d'âge élevées. La plupart de ces femmes ont vécu et vivent encore, selon les règles de la société traditionnelle où la femme restait généralement au foyer. Elles se retrouvent, le plus souvent, après la disparition de leur mari, devant un vide total.

Le veuvage apparaît dès lors comme un risque social qui nécessite et justifie une protection toute particulière. Comme j'avais eu déjà l'occasion de le rappeler dans un précédent rapport, la couverture des besoins est inégale suivant les régimes et dépend par trop de la situation juridique existant au moment du décès du chef de famille.

L'incidence d'une absence de ressources suffisantes à cette période critique de la vie familiale est profonde. Elle tend à transformer l'inévitable sentiment de solitude en impression durable de rejet social.

C'est ainsi que Nicole Carlier-Mackiewicz, dans sa remarquable étude sur « les veuves et leurs familles dans la société d'aujourd'hui », indique que la veuve éprouve souvent « le sentiment d'être une femme diminuée aux yeux des tiers du fait de la perte du mari, protecteur et représentant de son épouse, et d'autre part, a conscience de constituer une catégorie particulière et marginale de la population... ».

Cet état de choses regrettable peut être facilement vérifié si on étudie les conditions d'existence, les difficultés d'emploi, l'isolement et les faibles moyens financiers qui entraînent eux-mêmes les réelles difficultés psychologiques qu'éprouvent, trop souvent, les veuves et leurs familles.

Il est bien évident que, dans une société où l'égalité juridique et économique des deux sexes serait totale, le problème du veuvage pourrait se poser en termes nettement différents.

C'est donc au nom de la solidarité nationale que des mesures nouvelles doivent favoriser une réelle réinsertion du conjoint survivant dans notre société et lui apporter un appui pour qu'il assume sa responsabilité familiale.

Déjà, un certain nombre de prestations sont instituées pour résoudre partiellement les problèmes particuliers des femmes seules et donc des veuves. Nous ne ferons qu'en citer quelques-unes : l'allocation d'orphelin et l'allocation de parent isolé.

Toutefois, il apparaît que le décès du conjoint entraîne des conséquences matérielles immédiates pour la veuve. Un délai est toujours indispensable pour permettre l'adaptation du conjoint survivant à sa situation nouvelle. Une aide temporaire qui s'étendrait sur les premiers mois devrait intervenir pendant cette période critique.

En outre, si diverses mesures ont permis d'améliorer sensiblement les pensions de vieillesse, il n'empêche que des injustices flagrantes demeurent si l'on compare le régime général à certains régimes spéciaux et l'ensemble de ces régimes entre eux.

I. — Les pensions de réversion après le 1^{er} juillet 1974.

Divers textes, et la loi du 3 janvier 1975 notamment, dont la date d'application a été fixée au 1^{er} juillet 1974, comportent une série de mesures qui tendent à assouplir les conditions d'attribution des pensions de réversion.

1. — *Conditions d'âge.*

L'âge requis pour bénéficier de la pension de réversion a été abaissé par le décret du 11 décembre 1972 à cinquante-cinq ans au lieu de soixante-cinq ans ou soixante ans en cas d'invalidité.

2. — *La durée du mariage.*

Elle a été ramenée, dans tous les cas, à deux ans avant la date du décès ou de la disparition de l'assuré, au lieu de quatre ans avant le décès de l'assuré ou deux ans avant l'entrée en jouissance de la pension de vieillesse de celui-ci.

3. — *L'appréciation des ressources.*

Elles sont désormais estimées à la date de la demande de la pension de réversion ou, subsidiairement, à la date du décès, en tenant compte du montant annuel du S. M. I. C. en vigueur à cette date (2 080 fois le taux horaire du S. M. I. C.) ; elles ne doivent pas le dépasser et doivent donc au 1^{er} juin 1977 ne pas excéder $9,34 \text{ F} \times 2\,080 = 19\,427,20 \text{ F}$.

Cette appréciation ne tient pas compte des avantages de la réversion, ni des revenus des biens mobiliers ou immobiliers provenant de la succession du conjoint décédé ou disparu.

II. — Le cumul d'une pension personnelle avec une pension de réversion dans le régime général.

La loi du 3 janvier 1975, puis le décret du 24 février 1975, ont organisé ce cumul : « chaque fois qu'il en résulte pour lui un avantage », le conjoint survivant cumule la pension de réversion avec des avantages de vieillesse ou d'invalidité :

— soit jusqu'à concurrence du total des montants de la pension de vieillesse minimum prévue à l'article L. 345 du Code de la Sécurité sociale et de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité ;

— soit dans la limite de la moitié du total de ces avantages et de la pension principale ou rente dont bénéficie ou eût bénéficié l'assuré et qui a servi de base au calcul de l'avantage de réversion.

Toutefois, celle-ci ne peut être inférieure au total des montants de la pension de vieillesse minimum et de l'allocation supplémentaire (soit, actuellement, 750 F par mois).

En cas de dépassement de la limite, la pension d'invalidité de veuve ou de veuf, la pension de vieillesse de veuve ou de veuf ou la pension de réversion est réduite en conséquence.

Ladite pension est majorée aux mêmes dates et selon les mêmes taux que les pensions de vieillesse du régime général.

Lorsque le conjoint survivant a droit à des avantages de réversion au titre de plusieurs régimes de retraite de base et que, par

ailleurs, il bénéficie d'avantages personnels de vieillesse ou d'invalidité, il n'est tenu compte, pour déterminer la limite du cumul et pour calculer le montant de l'avantage de réversion à servir par le régime général, que d'une fraction des avantages personnels du conjoint survivant obtenu en divisant leur montant total par le nombre des régimes débiteurs des avantages de réversion.

La limite du cumul est, dans ce cas, également divisée par le nombre de ces régimes.

Les nouvelles règles de cumul sont applicables même dans le cas où le décès de l'assuré est survenu antérieurement au 1^{er} juillet 1974, date d'effet de la loi du 3 janvier 1975.

Elles ont été étendues à d'autres régimes :

— régime des salariés agricoles par le décret n° 75-465 du 9 juin 1970 ;

— régime des artisans et commerçants par les décrets n°s 75-109 du 24 février 1975 et 76-214 du 27 février 1975.

La loi n'est pas applicable aux membres des professions libérales et aux exploitants agricoles auxquels tout cumul demeure interdit. Seule, depuis le 1^{er} janvier 1973, l'attribution, à cinquante-cinq ans, de la pension de réversion est admise pour les veuves d'exploitants agricoles.

III. — L'objet du projet de loi.

Dans le régime général, jusqu'au 1^{er} juillet 1974, date d'entrée en application de la loi du 3 janvier 1975, il était impossible de cumuler un droit propre et une pension de réversion. Cette dernière étant fixée à 50 % du montant de la pension vieillesse du conjoint décédé. Ainsi, le conjoint survivant devait choisir, entre les deux pensions, celle qui était la plus élevée.

Depuis 1974, le principe du cumul intégral des deux prestations a été admis soit jusqu'à concurrence du total du montant du minimum vieillesse, actuellement 9 000 F par an (750 F par mois), soit dans la limite de la moitié du total des avantages personnels du conjoint survivant et de la pension principale ou rente dont bénéficiait ou eût bénéficié l'assuré et qui a servi de base au calcul de l'avantage de réversion.

La deuxième étape qui nous est maintenant proposée consiste à relever le plafond du cumul intégral qui sera porté du minimum vieillesse à 60 % de la pension maximale du régime général du 1^{er} juillet 1977 au 1^{er} juillet 1975 (soit 12 996 F par an ou 1 083 F par mois), puis à 70 % de ladite pension (soit 15 162 F par an ou 1 263 F par mois).

On peut à l'évidence regretter vivement que de nombreuses veuves ne soient pas appelées à bénéficier de ce cumul parce qu'elles disposent de ressources personnelles légèrement supérieures au S.M.I.C. Mais il faut reconnaître que cette mesure apportera un peu de « mieux vivre » aux veuves dont la pension est très modeste.

C'est donc une nouvelle étape, après la loi du 3 janvier 1975, vers le cumul intégral. D'ailleurs, le rapport du comité des pensions du VII^e Plan préconisait l'abrogation de la limitation du cumul entre pension de réversion et ressources personnelles du conjoint survivant conformément au principe qui en a été posé par la loi du 3 janvier 1975. Telle est déjà, au reste, la situation dans les régimes spéciaux.

Cette mesure, d'après les estimations ministérielles touchera 100 000 veuves appartenant au régime général, au régime des salariés agricoles et au régime des artisans et commerçants. Elle bénéficiera aussi bien aux futurs pensionnés qu'aux titulaires de pensions déjà liquidées. Son coût sera d'environ 300 millions en année pleine. Restent exclus, et on ne peut que le regretter, les membres des professions libérales et les exploitants agricoles. Votre commission souhaiterait vivement que le Gouvernement précise les raisons qui justifient cette exclusion tout à fait anormale et les mesures qu'il envisage de prendre pour y remédier ; votre rapporteur avait, d'ailleurs, déjà rappelé ce souci de la commission à l'occasion de son rapport sur la loi du 3 janvier 1975.

Peut-on dire que le présent projet de loi ait une portée réellement significative lorsque l'on sait que le conjoint survivant va souvent devoir vivre avec trente-six francs par jour ?

Il faut cependant considérer le déséquilibre financier des caisses d'assurance vieillesse qui va se traduire, cette année, par un déficit de 1,1 milliard de francs. Mais n'est-il pas vrai aussi qu'une grande partie de ce déficit est imputable aux charges que ce régime supporte au titre de la solidarité nationale, afin d'aider certains régimes spéciaux qui, eux, bénéficient du cumul intégral ?

Le cumul intégral coûterait, nous dit-on, plus de 1,5 milliard de francs. Mais, pourquoi les pouvoirs publics ne pourraient-ils pas faire un effort identique à celui qui va être fait pour la retraite anticipée des femmes qui, on le sait, est évalué à 500 millions de francs en 1978 et à 1 milliard les années suivantes ?

IV. — Les améliorations apportées par l'Assemblée Nationale.

Pour l'ensemble, elles visent à clarifier la rédaction du projet et à limiter à deux ans son application, soit jusqu'au 1^{er} juillet 1979 ; c'est une manifestation de la volonté de passer, alors, à un stade ultérieur du cumul intégral et si possible au cumul complet sans plafond.

Ainsi, le cumul sera autorisé :

— jusqu'à concurrence de 60 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans du 1^{er} juillet 1977 au 1^{er} juillet 1978 (1 083 F par mois au lieu de 750 F) ;

— jusqu'à concurrence des 70 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans du 1^{er} juillet 1978 au 1^{er} juillet 1979 (1 263 F par mois au lieu de 1 083 F).

En outre, en précisant, à l'article 5, que la présente loi s'appliquera dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975, l'Assemblée Nationale a confirmé que, pour le cumul, il y aurait application de la rétroactivité aux personnes dont la pension a déjà été liquidée.

*
* *

Sous réserve des remarques qui précèdent, votre commission admet que ce projet de loi constitue une étape dans la réalisation d'une réforme maintes fois réclamée par elle, et une amélioration des retraites des conjoints survivants dont les revenus sont très modestes. Elle n'en demeure pas moins persuadée que, seul le cumul intégral pourra permettre à la Nation d'accorder, dans la justice et l'équité, aux conjoints survivants, les droits qui leur reviennent.

Elle vous propose, en conséquence, de voter *sans modification* le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions actuelles.
(Code de la Sécurité sociale.)

Texte du projet de loi.

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.**

**Texte proposé
par votre commission.**

Article premier.

Article premier.

Article premier.

Au dernier alinéa de l'article L. 351 du Code de la Sécurité sociale, le dernier membre de phrase est remplacé par les dispositions suivantes :

Alinéa sans modification.

Sans modification.

Art. L. 351. — En cas de décès de l'assuré, son conjoint survivant a droit à une pension de réversion s'il satisfait à des conditions de ressources personnelles, de durée de mariage et d'âge définies par voie réglementaire.

La pension de réversion est égale à un pourcentage, fixé par voie réglementaire, de la pension principale ou rente dont bénéficiait ou eût bénéficié l'assuré sans pouvoir être inférieure à un minimum déterminé par voie réglementaire.

Elle est majorée de 10 % lorsque le bénéficiaire remplit les conditions fixées à l'article L. 338. Cette majoration ne peut être inférieure au dixième du montant minimum de la pension de réversion.

Dispositions actuelles.
(Code de la Sécurité sociale.)

Chaque fois qu'il en résulte pour lui un avantage, le conjoint survivant cumule la pension de réversion avec des avantages personnels de vieillesse et d'invalidité :

— soit dans des limites fixées par décret ;

— soit jusqu'à concurrence du total des montants de la pension de vieillesse minimum prévue à l'article L. 345 et de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

Art. L. 323. — Le conjoint survivant de l'assuré ou du titulaire de droits à une pension de vieillesse ou d'invalidité qui est lui-même atteint d'une invalidité permanente dans les conditions définies à l'article L. 304, a droit à une pension de veuve ou de veuf. Chaque fois qu'il en résulte pour lui un avantage, le conjoint survivant invalide cumule la pension de veuve ou de veuf avec des avantages personnels de vieillesse, d'invalidité ou d'accident du travail, notamment en application des dispositions de l'article L. 454 modifié du présent code :

— soit dans des limites fixées par décret ;

— soit jusqu'à concurrence du total des montants de la pension de vieillesse minimum prévue à l'article L. 345 et de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

Texte du projet de loi.

« — soit jusqu'à concurrence de 70 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

Art. 2.

Le ~~dernier membre de~~ phrase de l'article L. 323 du Code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« — soit jusqu'à concurrence de 70 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.**

« soit jusqu'à concurrence de 60 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

Art. 2.

Alinéa sans modification.

« — soit jusqu'à concurrence de 60 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 2.

Sans modification.

Dispositions actuelles.
(Code de la Sécurité sociale.)

Texte du projet de loi.

**Texte voté
par l'Assemblée Nationale
en première lecture.**

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 3.

Art. 3.

Art. 3.

A l'article L. 628 du Code de la Sécurité sociale, le dernier alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

Alinéa sans modification.

Sans modification.

Art. L. 628. — En cas de décès du titulaire d'une allocation aux vieux travailleurs salariés ou d'une personne qui aurait rempli, au jour de son décès, les conditions des articles L. 614 à L. 623, hormis la condition d'âge, son conjoint survivant a droit à un secours viager s'il satisfait à des conditions de ressources, de durée de mariage et d'âge définies par voie réglementaire.

Le secours viager ne peut être inférieur à un montant fixé par décret. Il est majoré de 10 % lorsque le bénéficiaire a eu trois enfants ou a élevé trois enfants à sa charge ou à celle de son conjoint pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire. Le conjoint survivant cumule le secours viager avec des avantages personnels de vieillesse et d'invalidité jusqu'à concurrence du total des montants de la pension de vieillesse minimum prévue à l'article L. 345 et de l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité.

« Le conjoint survivant cumule le secours viager avec des avantages personnels de vieillesse et d'invalidité jusqu'à concurrence de 70 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

« Le conjoint survivant cumule le secours viager avec des avantages personnels de vieillesse et d'invalidité jusqu'à concurrence de 60 % du montant maximum de la pension du régime général liquidée à soixante-cinq ans. »

Dispositions actuelles.
(Code de la Sécurité sociale.)

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Les dispositions des articles premier à 3 ci-dessus prennent effet au 1^{er} juillet 1977.

Toutefois, jusqu'au 30 juin 1978, le pourcentage prévu à ces articles est fixé à 60 %.

**Texte adopté
en première lecture
par l'Assemblée Nationale.**

Art. 4.

Les dispositions des articles premier à 3 ci-dessus sont applicables du 1^{er} juillet 1977 au 1^{er} juillet 1978.

Du 1^{er} juillet 1978 au 1^{er} juillet 1979, le pourcentage prévu à ces articles est fixé à 70 %.

Art. 5 (nouveau).

La présente loi s'applique dans les conditions prévues à l'article 6 de la loi n° 75-3 du 3 janvier 1975.

**Texte proposé
par votre commission.**

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5 (nouveau).

Sans modification.

ANNEXE I

REPARTITION DES VEUFS ET DES VEUVES PAR AGE
(Source : I. N. S. E. E., résultats provisoires d'après recensement 1975.)

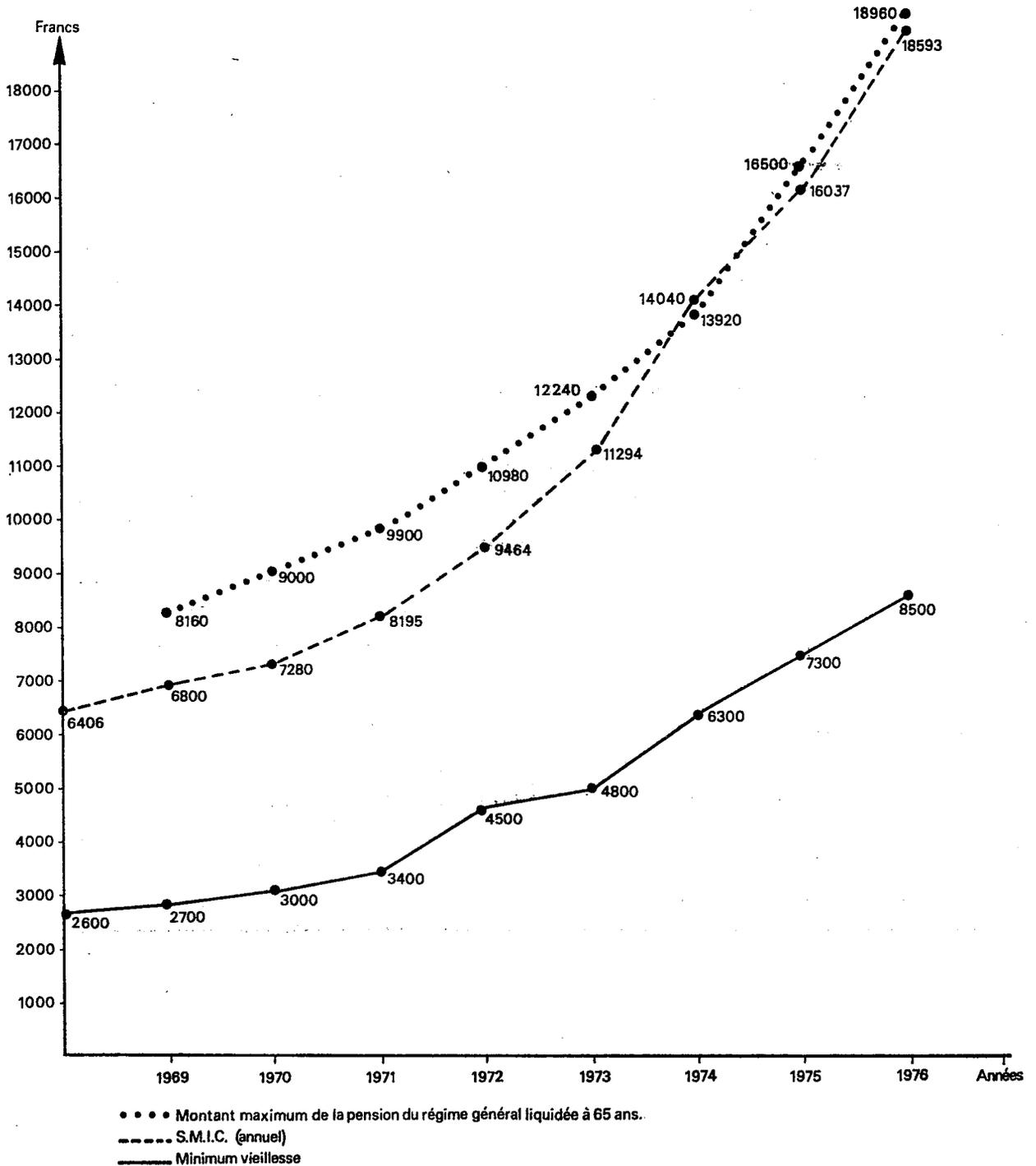
	TRANCHE D'AGE							
	20 - 24.	25 - 29.	30 - 34.	35 - 39.	40 - 44.	45 - 49.	50 - 54.	55 - 59.
Veufs	550	2 320	3 090	5 480	11 370	19 440	30 390	29 390
Veuves	2 620	8 500	11 395	21 580	45 295	84 150	144 270	152 185

	TRANCHE D'AGE							
	60 - 64.	65 - 69.	70 - 74.	75 - 79.	80 - 84.	85 - 89.	90 - 94.	+ 95.
Veufs	60 360	95 255	126 680	125 720	86 205	51 000	19 625	3 860
Veuves	303 800	444 500	557 030	557 040	437 740	248 850	90 200	19 015

Veufs : 670 765.
Veuves : 3 128 170.

ANNEXE II

Comparaison entre le montant maximum de la pension, le S. M. I. C. et le minimum vieillesse.



ANNEXE III

EVOLUTION DU MONTANT MINIMUM DE LA PENSION DU REGIME GENERAL, DU S. M. I. C. ET DU MINIMUM VIEILLESSE

(Source : Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale.)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
	F	F	F	F	F	F	F	F
Montant maximum de la pension du régime général liquidée à 65 ans.....	8 160	9 000	9 900	10 980	12 240	13 920	16 500	18 960
S. M. I. C. :								
Début d'année.....	6 406	6 802	7 550	8 195	9 464	11 294	14 040	16 411
Fin d'année.....	6 802	7 280	8 195	9 464	11 294	14 040	16 037	18 593
Minimum vieillesse :								
Début d'année.....	2 600	2 900	3 250	3 650	4 500	5 200	6 800	8 050
Fin d'année.....	2 700	3 000	3 400	4 500	4 800	6 300	7 300	8 500