

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 27 juin 2012 à 9 h 30
« Réversion et veuvage : évolutions récentes »

| |
|---|
| Document N°8 |
| <i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i> |

L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

L'assurance veuvage et la prise en charge du veuvage précoce

Depuis 2003, la législation relative à la condition d'âge de la pension de réversion servie au régime général et celle relative à l'assurance veuvage, instituée à l'origine pour pallier l'absence de réversion avant 55 ans, ont évolué à plusieurs reprises.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a programmé une suppression progressive de la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion. Parallèlement, l'assurance veuvage était également supprimée par étape. Cependant, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a rétabli la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion, à son niveau initial, soit 55 ans. Parallèlement, l'assurance veuvage a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2010, avec l'intention d'ici cette échéance de revoir la prise en compte du veuvage précoce, sur la base notamment de travaux du COR.

C'est dans ce contexte, que le COR, en décembre 2008, au moment du rétablissement de la condition d'âge, s'est saisi du sujet, dans le cadre de son 6^e rapport. Il y soulignait que le veuvage précoce restait une réalité importante et concernait une population significative, malgré les transformations effectives du couple et de la famille. Il mentionnait toutefois la difficulté à définir et donc à mesurer cette population et posait la question de la spécificité des problématiques rencontrées et des réponses à y apporter, au regard des problématiques plus larges des familles monoparentales et des caractéristiques du système de retraite.

Depuis, la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a confirmé la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion au régime général et l'assurance veuvage a été rétablie.

Cette note, qui s'inspire très largement de travaux récents conduits par l'IGAS, actualise dans un premier temps les données générales du 6^e rapport du COR relatives au veuvage précoce, et confirme les tendances alors mises en avant. Elle détaille, dans un deuxième temps, les caractéristiques de l'assurance veuvage, qui représente le principal dispositif venant en aide aux personnes devenues veuves précocement. Dans la troisième partie sont présentés les nombreux autres dispositifs dont peuvent bénéficier ces personnes le cas échéant. Enfin, dans une quatrième et dernière partie, la note apporte quelques éléments de comparaison sur les réponses apportées au veuvage précoce dans les différents pays européens.

1. La situation du veuvage précoce.

Dresser un état des lieux statistique du veuvage précoce n'est pas chose aisée car, outre la question de sa définition, les données quantitatives et qualitatives sur le veuvage précoce sont lacunaires, actualisées à échéances très espacées et très éclatées parmi les institutions – nombreuses – qui en disposent.

1.1. Une définition qui fait débat

Ni le critère juridique du veuvage ni la limite de précocité ne sont à l'abri de contestations. Il convient donc de préciser l'âge auquel le décès d'un des membres du couple crée une situation de veuvage précoce et la nature du lien juridique entre ces membres.

S'agissant de l'âge, l'usage en France est de considérer comme précoce le veuvage intervenu avant l'âge de 55 ans. Il s'agit de la limite à partir de laquelle, au régime général, le conjoint survivant peut prétendre à une part de la pension de retraite du conjoint décédé : la pension de réversion. C'est donc cette limite que l'on retiendra même s'il ne s'agit pas d'une notion strictement liée à celle de mortalité précoce au regard de l'âge moyen de décès. Cette dernière notion est elle-même variable puisque, selon les études, le seuil de la mortalité précoce est fixé par l'INSEE à 60 ou 65 ans. Cette limite peut donc apparaître arbitraire d'autant plus que l'espérance de vie croît et que la mortalité précoce diminue.

Au regard du lien juridique entre les membres du couple, le veuvage est la dissolution du mariage par la mort d'un de ses membres. Cette définition stricte se heurte donc à plusieurs limites. En premier lieu, sont exclues les situations d'isolement des « conjoints » survivants affectés par la mort de leurs partenaires (PACS) ou concubins, hors mariage, alors que ces situations deviennent plus fréquentes compte tenu de l'évolution des modes de vie. En second lieu, elle inclut des personnes ayant repris une vie de couple hors mariage et qui, au regard de l'état-civil, demeurent veuves.

Seront donc distinguées, selon l'analyse, une définition stricte et une définition large du veuvage.

1.2. Les données générales du veuvage précoce

On dénombrait, en 2008, environ quatre millions de veufs et veuves au sens strict et tous âges confondus, soit 6,15 % de la population française. Chaque année, 235 000 personnes environ deviennent veuves, parmi lesquelles 24 000 le deviennent avant l'âge de 55 ans, dont 80 % de femmes.

274 332 personnes de moins de 55 ans devenues veuves précocement étaient recensées par l'INSEE en 2008, dont plus de 215 000 femmes, soit 79 % du total. Le recensement de 1999 faisait état de 302 563 veufs précoces. Leur nombre a donc diminué.

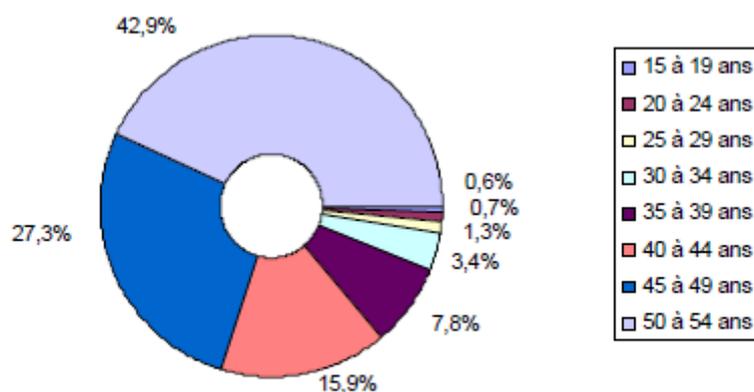
Au sens large, le nombre de veufs de tous âges est plus proche de cinq millions et celui de veufs de moins de 55 ans s'établirait à environ 365 000¹. Aux alentours de 36 000 personnes sont touchées chaque année par le veuvage précoce. La proportion d'hommes et de femmes est identique à celle du veuvage précoce au sens strict.

En 2008, 20 % des veufs précoces au sens strict ont entre 35 et 44 ans, 27 % ont entre 45 et 49 ans et près de 47 % ont entre 50 et 54 ans. L'âge moyen au décès du conjoint se situe à environ 46,5 ans.

Selon les recensements de 1999 et 2008, la répartition des veufs, au sens strict, par tranche d'âge est très proche d'une année à l'autre, les veufs se concentrant dans les deux tranches quinquennales les plus hautes.

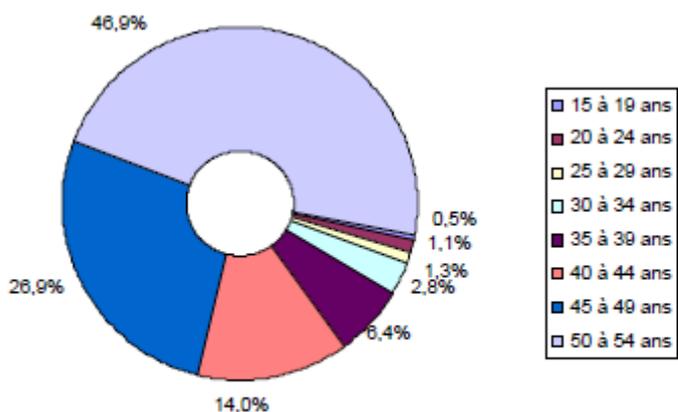
¹ Cette estimation, provenant de travaux conduits par l'IGAS, est délicate et fournit un ordre de grandeur approximatif, proche de celui indiqué dans le 6^e rapport du COR et issu de l'enquête Insee sur l'histoire familiale de 1999.

Graphique 1 : Ensemble des veufs de moins de 55 ans par tranche d'âge en pourcentage en 1999



Source : INSEE, recensement 1999

Graphique 1bis : Ensemble des veufs de moins de 55 ans par tranche d'âge en pourcentage en 2008



Source : INSEE, recensement 2008

Les données sur les orphelins sont parcellaires. Neuf veufs sur dix ont eu au moins un enfant avec le conjoint décédé. L'INSEE dénombrait, dans son enquête « Étude de l'histoire familiale » 500 000 orphelins en 1999, soit 2,9 % des moins de 21 ans, et l'Institut national des études démographiques (INED) estimait qu'au premier janvier 2008, il y avait 270 000 orphelins de père et/ou de mère, de moins de 20 ans, vivant hors placements en institution.

Le veuvage est source d'appauvrissement. Parmi les veufs précoces (au sens strict), le taux de ceux vivant sous le seuil de pauvreté était de 28 % pour les années 2002-2005, alors que le taux de pauvreté dans l'ensemble de la population était de 12 %. La CNAF dénombre environ 23 000 veufs de moins de 55 ans qui perçoivent le RSA. Mais la situation financière de ces veufs est toutefois relativement moins défavorable que celles des autres familles monoparentales, dont le taux de pauvreté est de 33 % environ, selon les travaux du Haut-Conseil de la famille (HCF)².

² Avis sur les ruptures et discontinuités de la vie familiale du Haut Conseil de la Famille du 8 juillet 2010

Par ailleurs, le veuvage est une situation transitoire pour les jeunes veufs. Parmi ceux recensés en 1999, près de la moitié ne vivait plus seule quatre à cinq ans après le décès du conjoint. Neuf à dix ans après le décès, seuls 25 % d'entre eux étaient encore isolés. Le HCF remarque ainsi que la durée d'isolement est similaire en cas de séparation comme en cas de veuvage. On peut toutefois noter une différence de situation selon le sexe puisqu'en 2005, près de 55 % des jeunes hommes veufs vivent en couple après le veuvage, contre 27 % des jeunes veuves³.

2. L'assurance veuvage

Parmi les prestations dont peuvent bénéficier les personnes devenues veuves précocement, l'assurance veuvage est celle qui a été créée spécifiquement à leur intention. Elle a connu de nombreuses modifications depuis trente ans et fait toujours l'objet de débats.

L'assurance veuvage a été instituée par la loi du 17 juillet 1980 dans le but d'apporter temporairement un soutien financier au conjoint d'un assuré décédé précocement et dans la perspective que celui-ci retrouve une activité professionnelle ou la reprenne à temps plein. Elle ne concernait que le régime général à l'origine. C'est la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui a la responsabilité de gérer cette allocation depuis sa création.

L'assurance veuvage a été étendue au régime des salariés agricoles en 1984 puis à celui des non salariés agricoles en 1991. Sa durée de service a été réduite de trois à deux ans en 1999. Cette même année, une réforme a rendu possible le cumul de l'allocation de veuvage et de revenus professionnels afin de faciliter l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a supprimé par étape l'assurance veuvage, parallèlement à une suppression progressive de la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a rétabli la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion, à son niveau initial, soit 55 ans. Parallèlement l'assurance veuvage a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2010. La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a confirmé la condition d'âge pour l'attribution de la pension de réversion et l'assurance veuvage a été rétablie.

2.1. Les caractéristiques de la prestation

Le bénéfice de la prestation est subordonné à la condition que le conjoint décédé ait été affilié à l'assurance vieillesse pendant une durée minimale de trois mois (consécutifs ou non) au cours de l'année précédant le décès. Le conjoint survivant doit être âgé à la date du décès de l'assuré de moins de 55 ans et résider en France. Il ne doit pas être remarié, ni avoir conclu un pacte civil de solidarité, ni vivre en concubinage.

L'allocation de veuvage est une prestation différentielle dont le montant maximum est de 594,41 € par mois (valeur au 1^{er} avril 2012) et soumise à une condition de ressources. La composition de la famille n'entre pas dans le calcul de l'allocation. Celle-ci est servie durant deux ans au plus, sauf si le veuvage intervient après 50 ans, auquel cas l'allocation veuvage est attribuée jusqu'à 55 ans – âge auquel le droit à pension de réversion est ouvert.

L'allocation veuvage est calculée sur la base des ressources trimestrielles précédant le décès.

³ Etude des Relations Familiales et Intergénérationnelles, INED, 2005

Les ressources prises en compte sont l'ensemble des revenus imposables ou non, sauf exceptions prévues par voie réglementaire. Le montant de l'allocation de veuvage est revalorisé selon le même taux et à la même date que les pensions de vieillesse. Enfin, la demande d'allocation de veuvage doit intervenir dans les deux ans suivant le décès.

Un mécanisme de cumul temporaire (limité à douze mois) de l'allocation avec des revenus professionnels a été instauré en 1999 pour inciter à la reprise d'activité. Les revenus d'activité ne sont pas pris en compte pendant les trois premiers mois, puis ils le sont pour moitié pendant les neuf mois suivants. En 2010, 3,7 % des assurances veuvage sont cumulées avec des revenus d'activité.

Il appartient au bénéficiaire d'informer sa caisse de retraite de tout changement intervenu dans sa résidence, sa situation familiale ou ses ressources. Toutefois un contrôle des revenus est effectué tous les six mois.

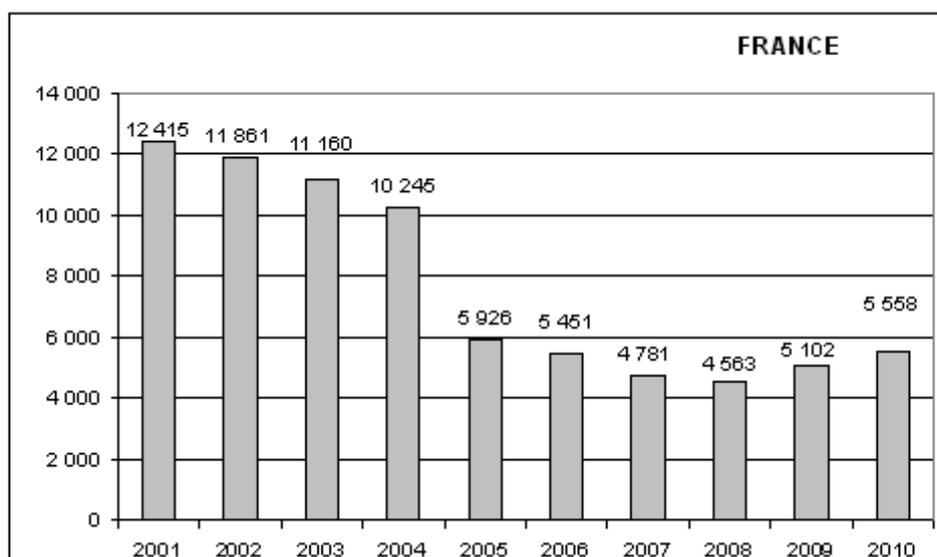
Les ressources prises en compte sont principalement les revenus professionnels, les allocations de chômage, les pensions d'invalidité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ainsi que les revenus des biens mobiliers et immobiliers dont le survivant est le propriétaire. Sont exclus de la base des ressources les allocations de logement, les prestations familiales, le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

2.2 Les données relatives à l'allocation veuvage

a) Les variations du nombre d'allocataires

L'évolution du nombre d'allocataires de l'assurance veuvage depuis 2001 appelle deux observations.

Graphique 2 : Evolution sur dix ans du nombre des allocataires au 31 décembre de chaque année



Source : CNAV

La première observation porte sur le profil des dernières années qui s'explique aisément par les changements successifs de législation. La baisse des effectifs a été forte à partir de 2005 quand la pension de réversion a commencé à se substituer à l'allocation de veuvage, puis la hausse des effectifs en 2009 est concomitante avec le rétablissement de la condition d'âge pour la pension de réversion.

La deuxième observation est celle d'une régulière décline des effectifs sur dix ans à laquelle on peut trouver plusieurs raisons : la baisse du nombre des mariages et l'accroissement des divorces qui diminuent mécaniquement les situations de veuvage, au sens strict ; la baisse de la mortalité masculine prématurée ; l'accès croissant des femmes au marché du travail qui leur confère des ressources propres supérieures au plafond d'accès à l'allocation ; enfin, l'extension de la prévoyance collective (voir infra).

La conjonction de ces tendances de fond permet d'anticiper la poursuite de la décline des effectifs, une fois gommée leur remontée du fait du changement de législation en 2009. Les situations de veuvage précoce intervenues depuis le 1^{er} janvier 2009 sont régies par l'assurance veuvage rétablie. Or le délai pour présenter une demande est de deux ans. En conséquence, c'est à la fin de 2011 que l'on pourra estimer avoir retrouvé un rythme régulier d'évolution des effectifs. La Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011 prévoyait ainsi un effectif d'environ 7 400 allocataires au 31 décembre 2012.

L'assurance veuvage est donc appelée à tenir un rôle de moins en moins important dans le traitement du veuvage précoce.

b) L'âge et le sexe des allocataires

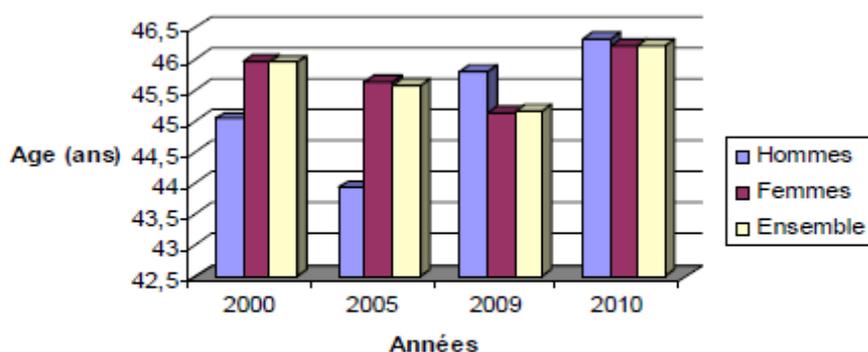
L'âge moyen à l'attribution de l'allocation veuvage est relativement stable : 46,2 ans en 2010 après 45,6 ans en 2005 et 46 ans en 2000.

De même, l'âge moyen des allocataires de l'assurance veuvage est resté plutôt stable depuis la création du dispositif : 47,5 ans au 31 décembre 2010, contre 45,9 ans fin 2009, 45 ans en 2005, 47,9 ans en 2000, 45,3 ans en 1995 et 45,4 ans en 1981. .

Un peu moins de 30 % des allocataires ont moins de 45 ans, 27 % ont entre 45 et 49 ans et 44 % sont âgés de 50 à 54 ans, en 2010.

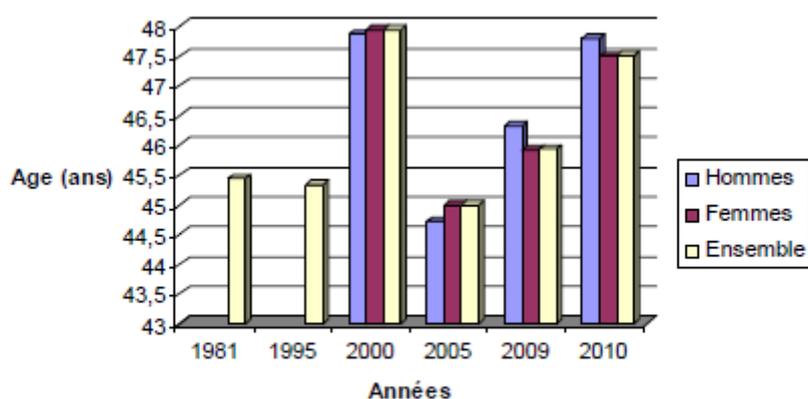
Fin 2010, 2,7 % des allocataires étaient des hommes et 97,3 % des femmes, proportions relativement stables depuis le début de la décennie.

Graphique 3 : Age moyen lors de l'attribution de l'assurance veuvage de 2000 à 2010



Source : Cnav

Graphique 4 : Age moyen des veufs allocataires de l'assurance veuvage de 1981 à 2010



Source : Cnav

c) La répartition des allocataires selon l'année de service

Fin 2010, la proportion d'allocataires en deuxième année de service est deux fois plus importante qu'en première année, alors que l'on pourrait s'attendre à ce qu'il y ait davantage d'allocataires en première année de service en raison des cessations de versement de l'allocation pour reprise d'activité professionnelle.

Tableau 1 : Répartition en 2010 des allocataires selon l'année de service de l'assurance veuvage

| Année de service | Hommes | Femmes | Ensemble |
|------------------|--------|--------|----------|
| Première année | 1,0% | 34,5% | 35,5% |
| Deuxième année | 1,7% | 61,3% | 63,0% |
| Autres années | 0,0% | 1,5% | 1,5% |
| Total | 2,7% | 97,3% | 100,0% |

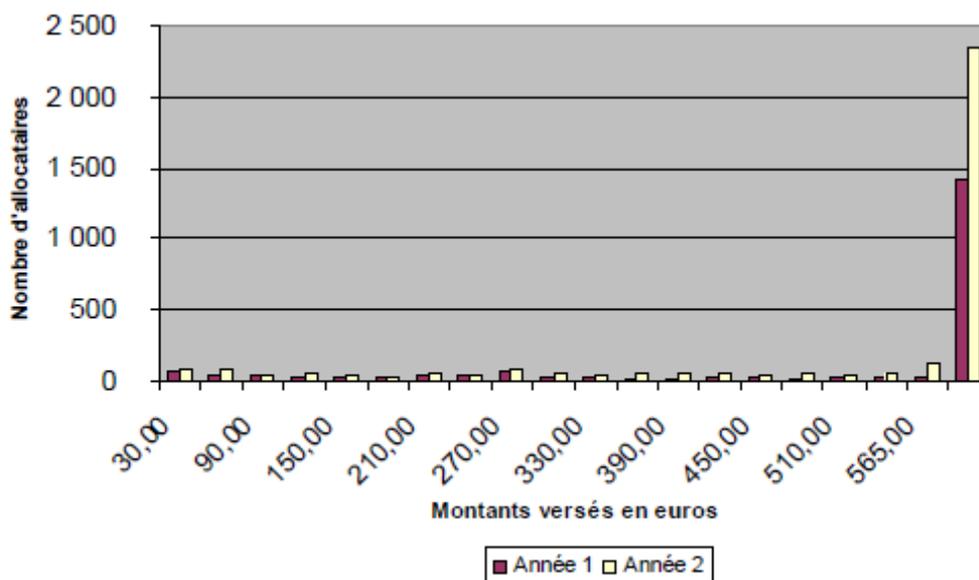
Source : CNAV

L'interprétation de ces données est rendue difficile par les aléas de gestion, dans la mesure où ce qui rattache une allocation à une année est sa date d'attribution et non sa date d'effet. Ainsi, quand une demande est tardive ou une instruction longue, elle peut être rattachée à la deuxième année de service. Toutefois, compte tenu de l'importance des effectifs en deuxième année de service, il est probable que la durée de séjour dans l'assurance veuvage est de deux ans pour la quasi-totalité des bénéficiaires et que la reprise d'activité dans les deux années consécutives au décès est rare.

d) Les montants servis au titre de l'assurance veuvage

Le montant mensuel moyen de l'allocation de veuvage fin 2010 est de 478 € contre 474 € fin 2009. Il est en moyenne de 471 € en première année et de 480 € en seconde année. La plupart des allocataires, au 31 décembre 2010, perçoivent une allocation au montant maximum.

Graphique 5 : Répartition des allocataires par montant versé et selon l'année de service, au 31 décembre 2010



Source : CNAV

Ces données suggèrent que peu de jeunes veufs cumulent des revenus d'activité avec l'allocation de veuvage. Celle-ci ne semble donc pas remplir l'objectif d'aide à la reprise d'une activité professionnelle, malgré l'existence d'un mécanisme d'intéressement *ad hoc*.

e) Les dépenses de l'assurance veuvage

Pour l'année 2010, le poste des prestations de l'assurance veuvage (allocation et frais de gestion) du régime général s'élève à 43,3 millions d'euros, en hausse de 3,6 % par rapport à l'année précédente. Selon le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de septembre 2011, il représenterait 48 millions d'euros en 2011, puis, sur la base d'une remontée du nombre de bénéficiaires qui passerait à 7 400 au 31 décembre 2012, 59 millions d'euros en 2012.

2.3. Les critiques portées à l'assurance veuvage

Un faible taux de recours à la prestation est initialement reproché à ce dispositif mal connu ainsi que l'établissait une étude du Conseil de l'emploi, du revenu et de la cohésion sociale (CERC) qui évaluait à plus de 40 % le nombre de veufs ne percevant pas l'allocation, dix-huit mois après le décès de leur conjoint, alors qu'ils en remplissaient les conditions⁴.

Cette critique a été renforcé par le fait que le compte de l'assurance veuvage du régime général était excédentaire. En effet, les recettes issues de la cotisation spécifique ont toujours été supérieures aux dépenses : en 2003, dernière année avant la suppression de la cotisation spécifique, les recettes s'élevaient à 407 millions d'euros tandis que le coût de la prestation ne dépassait pas 109 millions d'euros, soit un excédent de près de 298 millions d'euros, équivalant à 73 % des cotisations.

Par ailleurs, comme le soulignait le 6^e rapport du COR, la philosophie du dispositif, reposant sur une réinsertion professionnelle rapide des personnes touchées par le veuvage précoce, a été contestée, du fait de la difficulté à revenir sur le marché du travail de personnes ayant été éloignées de l'emploi pendant une période longue.

On a pu reprocher également l'absence de prise en compte de la taille du foyer dans le calcul de l'allocation. Cette propriété, qui résulte de la logique initiale de l'assurance veuvage, inspirée de l'assurance vieillesse, est critiquable si on considère que le dispositif relève d'un minimum social.

Enfin, la cessation de versement de l'allocation en cas de remariage, de pacte civil de solidarité ou de vie maritale est parfois critiquée, d'autant que la pension de réversion au régime général continue désormais d'être due même après remariage ou conclusion d'un pacte civil de solidarité (sous condition de ressources).

3. Les jeunes veufs peuvent être couverts par de multiples dispositifs

Parmi les nombreuses prestations dont peuvent bénéficier les jeunes veufs, on peut distinguer celles qui sont versées à raison du décès du conjoint et celles qui s'adressent à l'ensemble des familles monoparentales.

3.1. Des prestations spécifiques au deuil

Outre l'assurance veuvage, le décès d'un assuré ouvre droit à de nombreuses prestations, variables selon leur nature et selon le régime d'affiliation du défunt. On distinguera les prestations de la protection de base et celles de la protection complémentaire.

⁴ Catherine Borrel et Philippe Madinier, « Le veuvage avant 60 ans : ses conséquences financières. Les premiers mois du veuvage », CERC, 1987.

La protection de base

On classera sous cette appellation le capital-décès, la pension de réversion de la fonction publique, la rente pour accident du travail ou maladie professionnelle ainsi que l'allocation de décès de l'assurance chômage.

Le capital-décès et les rentes aux conjoints ou aux orphelins

Le régime général, celui des artisans et commerçants ainsi que celui des salariés agricoles versent un capital en cas de décès dans l'année, au conjoint surveillant. Ce capital est servi sous la condition d'une affiliation d'une durée de trois mois. Ce sont les organismes d'assurance maladie qui assurent le versement du capital.

Pour les salariés du régime général et les salariés agricoles, le capital est fonction du salaire de l'assuré décédé puisque correspondant aux trois derniers salaires mensuels bruts. Dans le régime général, il ne peut toutefois être inférieur à 353,52 € ni dépasser 8 838,00 € (valeur au 1^{er} janvier 2011). 17 500 capitaux-décès ont été versés en 2010 pour un montant moyen approchant 5 500 € (chiffres CNAMTS).

Pour le régime social des indépendants, le montant du capital-décès est forfaitaire. Le montant de ce forfait, unique pour les commerçants, est de 7 070,40 €. Pour les artisans, le montant diffère selon que le conjoint décédé était en activité 7 070,40 € ou retraité 2 828,16 €. De plus, les enfants à charge reçoivent un complément de 1 767,60 €. Pour les commerçants, le capital-décès est de 7 070,40 € dans tous les cas.

Il n'y a pas dans ces régimes de rentes aux conjoints ni, à proprement parler, de rentes aux orphelins. L'allocation de soutien familial – voir infra – est en effet d'une autre nature.

La diversité de règles est très importante chez les professions libérales et limite la portée d'une appréciation générale. La protection a un caractère assurantiel marqué par le choix du niveau de protection que peut opérer le professionnel en déterminant un niveau de cotisation et donc de capital à recevoir en retour. Pour s'en tenir aux professions les plus nombreuses, les conjoints d'officiers ministériels et publics, réunis au sein de la CAVOM, peuvent percevoir un capital compris entre 8 280 et 57 960 € par an, auquel s'ajoute une rente aux orphelins dont le montant s'étage de 2 484 à 17 388 € par an. Les médecins (CARMF) ont fixé le capital à 38 500 € par an et la rente au conjoint s'élève de 5 940 à 11 880 € par an. Les conjoints d'auxiliaires médicaux (CARPIMKO) peuvent percevoir un capital compris entre 4 190 et 12 570 € par an et une rente de 8 380 € par an. Enfin, la caisse des professions dites techniques (architectes notamment), affiliées à la CIPAV, assure un capital compris entre 15 042 et 75 210 € par an et une rente au conjoint entre 1 504 et 7 521 € par an.

Dans la fonction publique, le capital-décès dépend du statut de l'agent décédé. Si celui-ci était fonctionnaire titulaire, de moins de 60 ans, la prestation servie à sa famille s'élève à douze mois de traitement. Le conjoint non séparé de droit et de fait perçoit un tiers de ce capital, s'il a des enfants, et ceux-ci reçoivent alors les deux tiers restants tant qu'ils ont moins de 21 ans. En l'absence d'enfant, le conjoint perçoit l'intégralité du capital. Si l'agent n'est pas titulaire, le capital-décès est égal à trois mois de traitement. Le capital-décès est également versé aux partenaires survivants si le Pacs a été conclu plus de deux ans avant le décès.

La réversion dans la fonction publique

Les fonctionnaires bénéficient d'un mécanisme de réversion qui joue sans condition d'âge et pour la totalité de la pension puisqu'à la différence des salariés du secteur privé notamment, la distinction entre protection de base et protection complémentaire n'existe pas dans la fonction publique. Le taux de la pension de réversion est de 50 % de la pension de l'assuré décédé. La pension n'est accordée qu'aux conjoints précédemment mariés et cesse d'être versée en cas de remariage ou de vie maritale. Une pension d'orphelin peut être attribuée en l'absence ou en complément des prestations familiales.

La rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle

La personne veuve d'un salarié décédé à la suite d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle peut prétendre à une rente spécifique, couramment appelée rente AT/MP. Cette rente s'adresse aussi bien au conjoint survivant, au partenaire d'un Pacs qu'au concubin. Une condition de vie commune d'au moins deux ans est requise. La rente AT/MP est une rente viagère dont le montant est égal à 40 % du salaire annuel de la victime. En cas de remariage ou de mariage, le survivant perd ses droits à la rente AT/MP, tandis que le concubin ou partenaire survivant conserve sa rente d'ayant droit s'il se pacse à nouveau ou vit en concubinage. En outre, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) prend en charge partiellement les frais funéraires du salarié décédé, dans la limite de 1 473 € (valeur au 1^{er} janvier 2011). Enfin, en cas de décès à la suite d'un accident ou d'une maladie professionnelle, les enfants du défunt ont droit à une rente jusqu'à l'âge de 20 ans. Son montant dépend du nombre d'enfants.

L'allocation décès de l'assurance chômage

L'assurance chômage comporte, quant à elle, une allocation décès pour les bénéficiaires des diverses formes d'indemnisation à caractère contributif. En sont donc exclus les bénéficiaires de prestations de solidarité⁵. Cette allocation est versée sous forme d'un capital qui est égal à 120 fois le montant brut journalier de l'indemnité de chômage perçue, somme majorée de 45 fois ce montant brut journalier par enfant à charge. Le capital est servi au conjoint survivant, quel que soit le lien avec l'assuré décédé.

⁵ Les allocations ouvrant droit à l'allocation décès de l'assurance chômage sont : l'Allocation d'aide au Retour à l'Emploi (ARE), l'Allocation Spécifique de Reclassement (ASR), l'Allocation Spéciale du Fonds National pour l'Emploi (AS-FNE), la préretraite progressive (PRP) et l'Allocation de Professionnalisation et de Solidarité (APS). Les allocations n'ouvrant pas droit à l'allocation décès prévue par l'assurance chômage sont : l'Allocation Temporaire d'Attente (ATA), l'Allocation de Solidarité Spécifique (ASS), la Rémunération Publique de Stage (RPS), l'Allocation en Faveur des Demandeurs d'Emploi en Formation (AFDEF) et l'Allocation de Fin de Droits (AFD).

La protection complémentaire

Au titre de la protection complémentaire, certains veufs peuvent bénéficier de pensions de réversion et des prestations d'une prévoyance collective.

La réversion de retraites complémentaires

Les régimes complémentaires de retraite des salariés (ARRCO et AGIRC) ne versent des pensions de réversion aux veufs qu'à compter de l'âge de 55 ans (à l'ARRCO) et de 60 ans (à l'AGIRC). Toutefois, la pension de réversion peut être versée dès le décès si le conjoint survivant a deux enfants ou plus à charge et ce, jusqu'à ce que le dernier enfant ait atteint l'âge limite de 25 ans (pour l'ARRCO) ou de 21 ans (pour l'AGIRC). La pension de réversion n'est due qu'aux personnes antérieurement mariées et cesse d'être versée à celles qui se remarient, à la différence du régime général qui continue de verser la pension en cas de remariage (sous condition de ressource). Dans ces régimes complémentaires, elle est attribuée sans condition de ressources.

La prévoyance collective

Le risque de veuvage peut également être couvert par les garanties contre le décès incluses dans les couvertures collectives résultant d'accords professionnels. Pour les cadres, la convention collective nationale de 1947 créant l'AGIRC rend même obligatoire la mise en place d'une prévoyance complémentaire financée par une cotisation minimale de 1,50 % assise sur la rémunération sous plafond de la sécurité sociale et dont l'affectation prioritaire doit aller à la garantie contre le décès. Ce caractère prioritaire se traduit par une recommandation de l'AGIRC d'y consacrer au moins la moitié de la cotisation. Si le risque de veuvage est donc systématiquement couvert pour tous les cadres, il l'est de manière plus morcelée pour les non-cadres par le truchement d'accords collectifs de branche ou d'entreprise. Néanmoins, on constate aujourd'hui que 61 % des branches couvrent le risque décès pour 84 % des salariés. Cette couverture prend la forme du versement d'un capital et pour 19 % d'entre elles assurent une rente de conjoint.

Dans les dix plus grosses branches d'activité, représentant 5,5 millions de salariés, le montant moyen d'un capital-décès est de 137 % du salaire annuel brut, ce taux s'élevant, pour les branches qui ne couvrent que les cadres, à 205 %.

L'assurance décès individuelle

Cette catégorie d'assurance regroupe 17,4 millions de contrats (chiffre FFSA), soit un taux de couverture de 40 % de la population. Ce niveau relativement élevé s'explique par le lien entre ce type de couverture et la souscription d'un emprunt immobilier ou à caractère professionnel dont c'est une contrepartie obligatoire.

Les avantages fiscaux

Le maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge est la principale disposition fiscale en faveur des veufs. En 2009, il représente un coût de 82 millions d'euros. Sur les 183 300 foyers concernés potentiellement, seuls 74 670 ménages ont

effectivement bénéficié d'un allègement d'impôt⁶. Le maintien du quotient conjugal l'année du décès du conjoint (marié ou pacsé) est en revanche accordé sans condition de personnes à charge. Ainsi, l'année du décès de l'un des membres d'un couple marié ou pacsé, le conjoint ou partenaire survivant conserve le quotient familial de deux parts pour l'imposition des revenus portant sur la période postérieure à la date du décès.

Enfin, il existe des aménagements aux règles de durée d'immobilisation des droits constitués dans le cadre de la participation ou de l'épargne salariale afin de permettre aux conjoints survivants de bénéficier des fonds sans remise en cause des exonérations attachées à ces revenus.

La mosaïque de prestations liées au décès d'un conjoint est le reflet de la multiplicité de régimes de sécurité sociale.

| | Prestation | Régimes concernés | Situation du bénéficiaire ouvrant droit à la prestation | Conditions de ressources |
|----------------------------------|---|--|---|--------------------------|
| Protection de base | Assurance veuvage | Régime général et agricole | Mariage | Oui |
| | Capital-décès | Tous (prestation variable selon le régime) | Mariage, Pacs et concubinage | Non |
| | Pension de réversion | Fonction Publique | Mariage | Non |
| | Rente d'AT/MP | Régime général et fonction publique | Mariage, Pacs et concubinage | Non |
| | Allocation décès de l'assurance chômage | Assurance chômage | Mariage, Pacs et concubinage | Non |
| Protection complémentaire | Pension de réversion complémentaire | AGIRC et ARRCO | Mariage | Non |
| | Prévoyance collective | Accords d'entreprise | Variable | Non |
| | Assurance décès individuelle | Personnel | Variable | Non |
| | Maintien du quotient conjugal | Tous | Mariage, Pacs | Non |

Il en résulte inégalités – au demeurant difficiles à mesurer eu égard à la multiplicité des différences qui en rend la comparabilité délicate à établir – et complexité des démarches pour le conjoint survivant.

3.2. Des prestations de droit commun plus orientées vers les familles monoparentales.

D'autres prestations sont ouvertes aux veufs, cette fois du fait de la situation de précarité consécutive au décès de leur conjoint.

L'allocation de soutien familial, les mécanismes propres aux parents isolés dans le calcul de certaines prestations familiales, certains avantages fiscaux constituent des dispositifs qui

⁶ Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2009

concernent par nature les veufs. Enfin, les minima sociaux doivent être mentionnés parmi les prestations qui peuvent venir en aide aux veufs.

L'allocation de soutien familial (ASF)

L'ASF est servie aux familles monoparentales composées d'au moins un enfant à charge de moins de 20 ans.

Elle est attribuée sans condition de ressources. Son montant est de 89,34 € par enfant, au 1^{er} avril 2012. Environ 72 000 veufs perçoivent l'ASF, qui cesse d'être servie dès que le parent vit de nouveau en couple ou qu'une pension alimentaire est versée.

Les plafonds spécifiques

Pour certaines prestations attribuées sous condition de ressources, un plafond distinct, plus élevé, est déterminé pour les familles monoparentales.

C'est le cas pour la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). En effet, pour l'allocation de base, le plafond de ressources annuelles pour une personne isolée est le même que celui pour un couple avec deux revenus, soit, par exemple, de 32 % supérieur au plafond de ressources pour un couple avec un seul revenu et un jeune enfant. La prise en compte de l'isolement s'étend puisque le plafond pour le complément de mode de garde est relevé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (applicable au 1^{er} juin 2012).

De la même manière, pour la détermination du complément familial, attribué aux familles de plus de trois enfants, le plafond de ressources applicable à une personne isolée avec trois enfants à charge est 22 % supérieur au plafond pour un couple à un seul revenu et trois enfants à charge.

Les avantages fiscaux

Les contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs bénéficient d'une demi-part supplémentaire de quotient familial lorsqu'ils vivent seuls et qu'ils ont supportés seuls à titre exclusif ou principal la charge d'un enfant pendant au moins cinq années. Le coût de cette mesure pour les seuls veufs n'est pas connu. Il s'élève pour l'ensemble des personnes concernées (4 200 000 ménages) à 1 450 millions d'euros.

Une exonération totale de taxe d'habitation pour la résidence principale est accordée aux personnes veuves vivant seules ou avec des personnes à leur charge et dont les revenus sont inférieurs à un seuil (10 024 € pour la première part de quotient familial). Ce dispositif qui ne s'applique pas aux seuls veufs concerne 2 783 000 ménages et coûte 1 304 millions d'euros.

A défaut d'exonération, la taxe d'habitation est plafonnée en fonction du revenu lorsque le revenu de référence n'excède pas 23 572 € pour la première part de quotient familial.

L'exonération de taxe d'habitation emporte de plein droit celle de la contribution à l'audiovisuel public.

Les minima sociaux

De manière générale, les minima sociaux peuvent servir à compléter les revenus des personnes veuves.

Ce peut être le cas de l'allocation spécifique de solidarité versée par Pôle Emploi, si le demandeur devenu veuf peut justifier de cinq ans d'activité salariée dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail.

C'est surtout le cas du revenu de solidarité active qui se révèle un complément de l'allocation de veuvage, nécessaire aux veufs qui ont la charge des enfants puisque le RSA prend en compte la composition de la famille. De fait, près de 23 000 veufs perçoivent le RSA.

Comparaison des montants de RSA et d'Allocation de veuvage.

| Montant forfaitaire | RSA | RSA majoré | Allocation de veuvage |
|-----------------------------------|----------------|----------------|-----------------------|
| Personne seule | 466,99 euros | 599,67 euros | 582,18 euros |
| Un enfant | 700,49 euros | 799,56 euros | |
| Deux enfants | 840,59 euros | 999,45 euros | |
| Montant supplémentaire par enfant | + 186,80 euros | + 199,89 euros | |

Le RSA majoré est réservé aux personnes isolées (veuves ou séparées) avec un ou plusieurs enfants :

- de moins de 3 ans, jusqu'au 3^{ème} anniversaire de l'enfant,
- de plus de 3 ans, pendant douze mensualités maximum (dans la limite de 18 mois suivant la date de l'isolement et sous réserve qu'une demande ait été déposée).

4. Une situation hétérogène en Europe

L'Union européenne présente un panorama complexe, varié et très éclaté de réponses à la question du veuvage précoce.

Ainsi dix-neuf pays offrent une aide sous forme de capital, treize versent une pension viagère – avec relais, dans certains cas, à un âge donné, par une pension de réversion – et seize pays versent une pension temporaire, la plupart pour une durée supérieure à un an.⁷ Les orphelins bénéficient d'une prise en charge dans vingt-six pays. Pour douze pays, il s'agit d'une prestation spécifique calculée en fonction des cotisations versées par le parent décédé. Pour six pays, il s'agit d'une part de pension imputée sur celle attribuée au conjoint survivant. Dans sept pays, une pension forfaitaire est attribuée aux orphelins et un pays leur verse un capital.

L'âge qui distingue les veufs qui le sont devenus précocement des autres veufs est aussi très variable. Dans sept pays, cet âge est inférieur à 55 ans. Dans trois pays – dont la France –, il est de 55 ans. Il est supérieur dans huit pays. Enfin neuf pays n'établissent pas de distinction selon l'âge entre les veufs.

⁷ Le nombre de pays est supérieur à 27, un Etat pouvant offrir plusieurs dispositifs. En revanche, certains autres peuvent ne pas avoir de dispositif spécifique.

L'Europe est clairement divisée dans la réponse à la question de la nature juridique du lien entre les membres du couple pouvant donner lieu à une aide en cas de veuvage. Quinze pays ne reconnaissent de droit qu'au conjoint marié quand douze pays étendent leur dispositif au conjoint partenaire d'une union enregistrée, voire au concubin.

Aucune typologie ne peut donc être établie compte tenu de la variété des législations, combinant de multiples façons les différents paramètres (âge, type de prestation, modes de couples), pas davantage que ne se dégagent quelques modèles pouvant servir de base à une réforme.

A titre d'exemple, on citera les dispositifs suivants :

- en Allemagne, une pension de veuvage, équivalent de notre pension de réversion, est versée à taux réduit avant 45 ans, pour une durée de deux ans. Au-delà de 45 ans (mais avant s'il y a charge d'enfant), elle est versée au taux plein de 55 % de la pension à laquelle aurait eu droit le conjoint décédé. Cet âge sera porté progressivement à 47 ans, parallèlement au report de l'âge légal de départ à la retraite ;
- en Suède, le conjoint survivant perçoit une pension d'adaptation, proche là encore de notre pension de réversion, égale à 55 % de la pension de vieillesse qu'aurait perçue l'assuré décédé. La pension est versée pendant un an ou jusqu'à ce que le plus jeune des enfants à charge ait atteint l'âge de 12 ans. Une pension minimale est servie en cas d'insuffisance de revenus.

Ces éléments de constat montrent la diversité des aides potentiellement accessibles aux personnes concernées par le veuvage précoce. Néanmoins, cette multiplicité s'accompagne d'une disparité dans les critères d'accès qui peut générer des inégalités entre les veufs, avec le risque de laisser de côté certains d'entre eux en fonction notamment de la nature de l'activité professionnelle du conjoint. De plus, elle est synonyme d'une complexité susceptible de limiter l'accès effectif à ces aides.

Une réflexion d'ensemble reste pertinente, pour notamment permettre de clarifier dans quelle mesure des aides spécifiques ou non seraient justifiées. En cela les pistes d'évolution tracées par le 6^e rapport du COR (**cf. document n°10**), et concernant spécifiquement le veuvage précoce, restent d'actualité.