

N° 3384

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 octobre 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI *de financement de la
sécurité sociale pour 2007* (n° 3362)

TOME IV

ASSURANCE VIEILLESSE

PAR M. DENIS JACQUAT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE	5
A. LA DÉGRADATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL.....	5
1. Les facteurs de déficit pèsent plus lourdement sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.....	5
2. La revalorisation des pensions de retraite pour 2007.....	10
B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE.....	12
1. L'objet du Fonds de solidarité vieillesse et ses ressources.....	12
2. La résorption du déficit du Fonds de solidarité vieillesse.....	14
C. LE FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES.....	17
1. L'absence de définition de l'emploi des actifs après 2020.....	17
2. La politique de placement du Fonds de réserve des retraite.....	20
3. Les ressources du Fonds de réserve pour les retraites.....	22
II.- LE VEUVAGE EN FRANCE	27
A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES VEUFS FRANÇAIS.....	27
1. Une lente progression démographique.....	27
2. Un net vieillissement de la population en situation de veuvage.....	28
3. La situation particulière des veuves précoces.....	30
3. La répartition géographique des veuves et veufs.....	34
4. Le mode de vie des veuves et veufs.....	34
5. La situation financière des veuves et veufs.....	35
<i>a) La faiblesse du revenu des veuves et veufs.....</i>	<i>36</i>
<i>b) Le coût élevé des tarifs dépendance et hébergement des EHPAD pour une grande partie des veuves et veufs.....</i>	<i>37</i>
<i>d) Le patrimoine réduit des veuves et veufs.....</i>	<i>39</i>
B. LE DROIT À RÉVERSION.....	40
1. La réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes de base des non-salariés.....	41
<i>a) La suppression de la condition d'âge.....</i>	<i>42</i>
<i>b) La suppression des conditions relatives à l'état matrimonial.....</i>	<i>42</i>

<i>c) Les nouvelles conditions de ressources</i>	43
<i>d) Le montant de la pension de réversion</i>	55
<i>e) La révision périodique des pensions de réversion</i>	57
<i>f) Nombre de pensions de réversion liquidées</i>	58
<i>f) Le régime local d'Alsace-Moselle</i>	59
<i>g) La situation particulière des veuves de travailleurs frontaliers</i>	60
2. Les pensions de réversion des régimes complémentaires de retraite	62
3. Les régimes spéciaux	64
<i>a) Le régime des fonctionnaires</i>	64
<i>b) Le régime des mines</i>	66
<i>c) Le régime des veuves de guerre et des veuves d'anciens combattants</i>	68
C. L'EXTINCTION PROGRAMMÉE DE L'ASSURANCE VEUVAGE	71
D. L'ASSURANCE DÉCÈS	73
III.- LE SYSTÈME DES RETRAITES ET DU VEUVAGE EN ALLEMAGNE	75
A. LA RÉFORME DU RÉGIME DES RETRAITES ALLEMAND	75
1. Les principes de fonctionnement de l'assurance vieillesse allemande	75
B. LA SITUATION DES VEUVES ET VEUFs AU REGARD DE L'ASSURANCE VIEILLESSE	80
2. Les droits de réversion ouverts aux veufs et veuves allemands	81
3. L'absence de minimum vieillesse	83
ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE	85
Section 2 : <i>Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse</i>	85
<i>Article 54</i> : Assouplissement des règles de cumul emploi-retraite	85
<i>Article 55</i> : Extinction de la faculté conventionnelle de mise à la retraite d'office avant soixante-cinq ans	90
<i>Article 56</i> : Sécurisation des conditions d'ouverture des droits à pension de retraite	96
<i>Article 57</i> : Affiliation des moniteurs de ski à l'assurance vieillesse obligatoire des professions libérales	99
<i>Article 58</i> : Participation des employeurs à la constitution des droits à retraite des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires	107
<i>Article 59</i> : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2007	109
ANNEXES	
ANNEXE 1 : Répartition géographique des veuves et veufs	113
ANNEXE 2 : Liste des personnes auditionnées	117

I.- LES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

On trouvera en fin de commentaire de l'article 59 le tableau de l'évolution des prestations de tous les régimes d'assurance vieillesse-veuvage-invalidité-décès.

A. LA DÉGRADATION DES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL

1. Les facteurs de déficit pèsent plus lourdement sur la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés

Alors que la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait il y a un an un déficit de 2,43 milliards d'euros, le déficit prévisionnel des comptes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) pour 2006 devrait se situer autour de 2,36 milliards. En revanche, la prévision de déficit pour 2007 dérape fortement : - 3,55 milliards contre - 2,36 milliards prévus il y a un an.

Ces prévisions doivent être distinguées des prévisions de dépenses et de recettes du régime général fixées par la loi de financement de la sécurité sociale. Pour 2006, un déficit de 1,4 milliard d'euros avait été prévu pour la branche vieillesse (81,6 milliards de recettes et 83,1 milliards de dépenses). Le présent projet de loi de financement de la sécurité sociale relève le déficit prévisionnel pour 2006 à 2,4 milliards (82,4 milliards de recettes et 84,7 milliards de dépenses). Ce dérapage d'un milliard d'euros s'explique par un relèvement des charges de 1,6 milliard et des produits de 700 millions (résultant majoritairement d'une meilleure rentrée de cotisations). La hausse des charges tient essentiellement aux droits propres qui ont augmenté de 1,17 milliard : leur croissance a été de 5,6 % au lieu de 4,3 % en raison des dépenses plus élevées que prévues au titre des retraites anticipées pour longue carrière (un peu plus de 100 millions) et surtout d'une anticipation des départs en retraite et de l'absence d'effets de la surcote. En outre, l'abaissement de 55 à 52 ans de l'âge d'ouverture du droit à la réversion a généré une dépense supplémentaire de 170 millions non prévue.

Résultats de la branche vieillesse (CNAV)

(en millions d'euros)

	2003	2004	%	2005	%	2006	%	2007	%
Charges nettes	71 491	74 979,2	+ 4,9	80 795,8	+ 7,8	84 796,5	+ 5,0	88 978,0	+ 4,9
Produits nets	72 437	74 233,9	+ 3,9	78 919,5	+ 4,9	82 435,8	+ 4,5	85 428,4	+ 3,6
Résultat net	946	254,6		- 1 876,3		- 2 360,7		- 3 549,6	

NB : les charges intègrent les dépenses de fonctionnement administratif, de compensation et éventuellement de provisionnement

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2006).

La stabilité de la prévision du déficit de la CNAV pour 2006 dissimule en fait une plus forte croissance que prévue des charges nettes (84,8 milliards d'euros contre 83,13 milliards prévus, soit une hausse de 5 % pour une prévision de 3,7 %) et des produits nets (82,4 milliards contre 80,70 milliards prévus, soit une hausse de 4,5 % pour une prévision de 3,2 %).

Le rapporteur souligne que ces comptes sont présentés en droits constatés. Ils intègrent donc des sommes non versées. Il s'agit en particulier des remboursements de cotisations dus par le Fonds de solidarité vieillesse qui, pour l'année 2006, représenteraient un manque de trésorerie d'environ 3,7 milliards d'euros, selon la Cour des comptes. Le déficit réel de la CNAV serait donc de 5 milliards d'euros (*cf.* ci-après l'analyse de la situation du FSV).

Quatre facteurs, qui correspondent à des tendances lourdes, expliquent la forte progression des charges du régime général en 2005 et en 2006.

En premier lieu, il y a les départs anticipés en retraite pour longue carrière qui connaissent un fort succès. En 2004, première année d'application du dispositif, la CNAV a enregistré 112 200 attributions correspondant à un départ effectif⁽¹⁾, en 2005 il y en a eu 100 400 et 75 200 sur le premier semestre 2006. Alors que la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait dans son rapport de septembre 2005 au plus 80 000 départs anticipés en retraite sur 2006, le chiffre devrait atteindre, voire dépasser, 105 000. Cette dynamique des départs anticipés en 2006 a été principalement alimentée par les assurés qui ont racheté les cotisations correspondant aux périodes d'apprentissage grâce au système relativement généreux mise en place par le gouvernement. La CNAV estime qu'il pourrait y avoir 95 000 départs anticipés pour longue carrière en 2007.

Le coût annuel de la mesure mise en place par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites s'est élevé à 565 millions d'euros en 2004 et 1,35 milliard en 2005 ; il devrait atteindre 1,8 milliard d'euros en 2006 et 2 milliards en 2007 (majorations de pension comprises) compte tenu de l'accroissement du stock de bénéficiaires. La pension moyenne servie au titre de cette mesure par le régime général (52 % des bénéficiaires de la mesure sont des polypensionnés) a sensiblement diminué depuis 2004 ; en 2004, elle était de 765 euros par mois (778 pour les hommes et 687 pour les femmes) ; en 2005, elle était de 714 euros par mois (732 pour les hommes et 638 pour les femmes ; pour 2006, elle sera inférieure à 750 euros. Les bénéficiaires de ce cette mesure sont à 81 % des hommes. L'âge des principaux bénéficiaires s'est réduit d'une année depuis 2004 : 31 % des salariés partant en retraite anticipée pour longue carrière ont 57 ans sur les cinq premiers mois de l'année 2006 ; en 2004, la trancha d'âge des 58 ans était dominante : 28 % des bénéficiaires ; ils ne représentent plus que

(1) La date d'attribution (liquidation) de la pension diffère souvent de sa date de prise d'effet. Ainsi, 2 300 retraites anticipées ont été attribuées en 2003, 124 255 en 2004, 103 600 en 2005 et 58 400 au premier semestre 2006.

23 % des bénéficiaires aujourd'hui ; ce taux de 23 % était celui des 57 ans en 2004.

Concernant la retraite anticipée des personnes handicapées, 2 100 pensions (375 en 2004 et 1 142 en 2005) ont été attribuées en deux ans pour un coût cumulé d'environ 15 millions d'euros. Le montant mensuel moyen liquidé était de 670 euros en 2004 et 655 euros en 2005. Les bénéficiaires de ce cette mesure sont à 74 % des hommes.

Le second facteur d'aggravation des charges est l'adossement de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des industries électriques et gazières (IEG) en 2005. Sur l'année 2005, 1,4 milliard d'euros de pensions ont été versés par la CNAV. Il convient de rappeler que cet adossement doit être financièrement neutre pour le régime général. Cependant cette neutralité ne peut pas être appréciée exercice par exercice mais sur le long terme du fait que les règles de compensation et la soulte visent à financer un déséquilibre démographique pesant sur le régime général et que les versements de la soulte à la CNAV s'étaleront jusqu'en 2020 ⁽¹⁾. Un rapport quinquennal de la Caisse nationale des IEG, de la CNAV et de l'AGIRC-ARRCO évaluant la neutralité du dispositif d'adossement doit être adressé au Parlement. Chaque année la Caisse nationale des IEG publie les données démographiques, financières et économiques permettant une première appréciation du principe de neutralité. Le bilan financier de l'adossement pour 2005 s'est traduit par un solde négatif de 225 millions d'euros.

La CNAV indique que si l'on neutralise les deux effets liés aux retraites anticipées pour longue carrière et à l'adossement des pensions des IEG, les prestations vieillesse servies en 2005 par le régime général ont évolué à un rythme voisin de celui de 2004.

Le troisième facteur d'aggravation tient aux charges financières. La CNAV ne dispose d'aucune réserve de trésorerie du fait que ses excédents sont reversés au Fonds de réserve pour les retraites. Pour financer son déficit, les retards de paiement de l'Etat au titre des exonérations de cotisations à compenser et surtout le remboursement avec deux ans de retard des cotisations vieillesse correspondant aux périodes validées de chômage et de pré-retraite dues par le Fonds de solidarité vieillesse (les cotisations 2003 ont été régularisées en 2005 et celles de 2004 au 31 mars 2006 ; pour 2005, la dette du FSV à l'égard de la CNAV représente 7,8 milliards d'euros ; pour 2006, elle est estimée à 7,6 milliards et à 7,3 milliards pour 2007 ⁽²⁾), la CNAV est contrainte de se tourner vers les marchés financiers pour emprunter. En 2004, ces charges financières s'élevaient à 17,8 millions d'euros ; en 2005 elles ont atteint 91,7 millions ; elles

(1) 40 % de la soulte ont été versés au Fonds de réserve pour les retraites qui en conservera la gestion jusqu'en 2020. Les recettes de 2005 pour la CNAV représente donc un vingtième de 60 % du montant total de la soulte (7,649 milliards d'euros), soit 287 millions d'euros, montant qui sera indexé sur l'évolution des prix pour les versements des années à venir.

(2) Voir la note de bas de page du point 2 du chapitre B sur le FSV

devraient augmenter de 278 % en 2006 pour atteindre 255 millions et encore augmenter de 91 % en 2007 pour atteindre 488 millions. En 2006, 96,5 millions des 163,3 millions d'euros de charges supplémentaires supportées par la CNAV résulteraient du financement de la dette du FSV.

Le quatrième facteur est lié au comportement des assurés qui demandent de plus en plus tôt l'ouverture de leurs droits à pension de retraite. Les Français veulent profiter de la vie et voir davantage leur famille ; ils sont parfois fatigués par leur activité professionnelle ; leurs employeurs souhaitent fréquemment les mettre à la retraite d'office avant 65 ans (*cf.* ci-après le commentaire de l'article 55 du projet de loi) ; les ménages disposent maintenant de deux pensions de retraite ; mais surtout les Français ont pris conscience depuis 2003 de la gravité de la situation de l'assurance vieillesse et s'inquiètent de l'évolution de la législation sur les retraites et des conditions futures de liquidation des pensions d'autant plus que les réformes ayant dégradé les conditions de liquidation des pensions n'ont pas complètement pris effet (relèvement du nombre d'années sur lesquelles est calculé le salaire annuel moyen utilisé pour liquider les pensions du régime général : 23 meilleures années en 2006, 24 meilleures en 2007, 25 meilleures en 2008 ; relèvement de la durée d'assurance pour obtenir le taux plein). Les assurés du régime général partent donc à la retraite le plus tôt possible, dès qu'ils ont réuni les conditions pour obtenir simplement la liquidation de leur pension.

En 2005, l'âge moyen d'un départ en retraite (ouverture des droits directs à pension) des assurés de la CNAV était de 61,13 ans (60,66 ans pour les hommes et 61,75 ans pour les femmes). Si l'on exclut les départs en retraite anticipés avant 60 ans, l'âge moyen était de 61,85 ans (61,63 ans pour les hommes et 62,08 ans pour les femmes). La CNAV observe sur l'année 2006 un rajeunissement des assurés demandant à ouvrir leurs droits directs à pension de retraite. Les départs en retraite pourraient être avancés d'un mois. En 2005, 50 % des assurés du régime général partaient en retraite à 60 ans ; en 2006, ils devraient être 52 %. Or une anticipation moyenne d'un mois par les assurés entraîne une charge supplémentaire de 350 millions d'euros pour la CNAV. Si un avancement de deux mois était atteint, les recettes supplémentaires tirées du relèvement de 0,2 point de cotisations, qui n'ont rapportées que 700 millions d'euros au lieu des 740 millions prévus ⁽¹⁾, seraient entièrement absorbées ! Il faut toutefois préciser qu'il ne s'agit pas d'une charge nouvelle mais seulement d'un avancement dans le temps de charges futures qui, de surcroît, devraient être minorées puisque moins d'assurés obtiendront le taux plein de liquidation en raison de l'anticipation des départs.

Ce comportement nouveau des assurés fait peser une lourde incertitude sur les comptes futurs du régime général.

(1) Hors transfert de la Caisse nationale des allocations familiales au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer qui devait apporter 50 millions d'euros.

A ces facteurs s'ajoutent, à partir de 2006, deux tendances pérennes ayant des effets inverses mais qui ont été correctement anticipées :

– Tout d'abord, l'arrivée à l'âge de 60 ans des générations du *baby-boom* qui vont peser sur les charges de la CNAV : en 2006, le nombre de départs en retraite devrait augmenter de près de 50 000 par rapport à 2005. La loi du 21 août 2003 en accordant une retraite anticipée pour longue carrière a permis de lisser les départs en retraite des générations du *baby-boom* puisque le nombre d'assurés atteignant l'âge de 60 ans en France métropolitaine passe de 590 000 en 2005 à 780 000 en 2006. Sans la mesure sur la retraite anticipée, 560 000 assurés auraient pris leur retraite en 2005 ; ils ont été, grâce à la loi du 21 août 2003, 630 000 ; en 2006, ils auraient été 638 000 et devraient être finalement un peu plus de 675 000.

– Ensuite, la remontée du taux d'emploi de la population active et le recul du chômage qui ont un double effet positif : le produit des cotisations augmente ; la dette du Fonds de solidarité vieillesse se réduit. Plus marginalement, la croissance du volume des liquidations pourrait être freinée. A plus long terme, le niveau du salaire annuel moyen devrait se redresser même si les jeunes générations actuelles ont engrangé de très mauvaises années en raison des contrats précaires et du chômage.

Par ailleurs, le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors présenté par le gouvernement le 6 juin 2006 devrait contribuer à améliorer la situation du régime général à moyen et long termes. Ce plan a pour ambition de porter de 48 à 50 % le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans d'ici à 2010. Dans cette perspective, il définit quatre mesures importantes modifiant les règles d'ouverture des droits à pension de retraite servis par le régime général (et dans certains cas par les régimes alignés aussi) :

– Mettre un terme aux accords professionnel abaissant l'âge de mise à la retraite d'office : cette action est mise en œuvre par l'article 55 du présent projet de loi.

– Assouplir les conditions d'accès à la retraite progressive et améliorer le niveau des droits à pension définitifs servis dans le cadre de ce régime : le décret n° 2006-668 du 7 juin 2006 a ouvert le bénéfice de la retraite progressive aux assurés de plus de 60 ans ayant une durée minimale d'assurance de 150 trimestres validés et le décret n° 2006-670 du 7 juin 2006 a amélioré le niveau de la pension complète liquidée après cessation définitive d'activité afin de prendre parfaitement en compte les périodes accomplies pendant le service de la pension fractionnée sans que l'assuré soit pénalisé par une base de calcul définitive diminuée. Ces mesures s'appliquent aux pensions prenant effet du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2008. Elles feront l'objet d'une évaluation en 2008.

– Réévaluer le taux de surcote : à compter du 1er janvier 2007, le taux de la surcote est porté à 4 % par année travaillée au-delà de la première année d'activité après 60 ans (1 % par trimestre cotisé) – cette première année restant

valorisée au taux de 3 % (0,75 % par trimestre cotisé) – et à 5 % pour les années accomplies à partir de l'âge de 65 ans (1,25 % par trimestre cotisé). On trouvera ci-après sous le commentaire de l'article 56 du projet de loi un bilan de l'application du régime de la surcote sur 2004 et 2005.

– Elargir les possibilités de cumul du bénéfice d'une pension de retraite et d'une activité professionnelle rémunérée en faveur des bas salaires : alors que le cumul d'un revenu d'activité et d'une ou plusieurs pensions de retraite est autorisé à condition que la somme de ces revenus ne dépasse pas le montant du dernier salaire, l'article 54 du présent projet de loi propose que les revenus tirés des pensions de retraite et de l'activité professionnelle du retraité puissent dépasser le montant du dernier salaire d'activité dès lors que le total de ces revenus est inférieur à 1,6 fois le salaire minimum de croissance.

2. La revalorisation des pensions de retraite pour 2007

En application de l'article 27 de la loi du 21 août 2003, qui a modifié l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale, les pensions servies par le régime général et les régimes alignés sont revalorisées chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale selon l'indice des prix à la consommation hors tabac prévu en loi de finances de l'année, corrigé le cas échéant de l'écart entre l'évolution des prix observée et l'indice prévu pour l'année passée. Le législateur peut déroger à ce mécanisme comptable de revalorisation en corrigeant le taux de revalorisation dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant, sur proposition d'une conférence nationale présidée par le ministre. Le dernier « coup de pouce » est intervenu pour les pensions pour 2002 (+ 0,3 %).

Chaque année les rapporteurs de la branche vieillesse constatent que le pouvoir d'achat des pensions de retraite ne cesse de se dégrader face aux salaires, notamment le SMIC. Ce décrochage ne date pas de 2004 ; il était également observé avant 1994 alors même que la loi prévoyait une indexation puis une revalorisation des pensions par référence aux salaires.

Sur la période 1990–2006, le pouvoir d'achat des pensions de base du régime général s'est néanmoins amélioré puisque les prix à la consommation (hors tabac) ont augmenté de 1,66 % en moyenne annuelle tandis que les pensions ont progressé de 1,78 % en moyenne annuelle.

Le recul actuel du chômage ne doit pas masquer la gravité de la situation dans laquelle vont se trouver à l'âge de la retraite plusieurs millions d'actifs dont le niveau des pensions de retraite sera fortement abaissé en raison de la faiblesse des droits à pension qu'ils ont enregistrés depuis une quinzaine d'année. La question du niveau de vie des retraités se posera avec une particulière acuité quand les générations nées à partir du milieu des années 1960 arriveront à l'âge de la retraite. Le rapporteur attire l'attention sur l'impérieuse nécessité que les réflexions sur les réformes à venir de l'assurance vieillesse prennent en compte

prioritairement la question du niveau de vie des retraités et le rapprochement d'un trop grand nombre d'entre eux du seuil de pauvreté.

Taux de revalorisation des pensions de retraite du régime général

Evolution (en %)		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Prix hors tabac pour l'année N estimé en PLFI pour l'année N		1,2	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8
Prix hors tabac pour l'année N-1 estimé en PLFI de l'année N		0,8	0,5	1,4	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8
Revalorisation appliquée au 1 ^{er} janvier de l'année N (par la LFSS de l'année N puis par arrêté)		1,2	0,5	2,2	2,2	1,5	1,7	2,0	1,8	1,8
décomposée en	Prévision hausse des prix pour l'année N	1,2	0,9	1,2	1,5	1,5	1,5	1,8	1,8	1,8
	Correction d'écart entre prévision et réalisation pour l'année N-1	0	0,2	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0	0
	Coup de pouce (*)	0	0,3	0,5	0,3	-0,2	0	0	0	0

(*) Exceptionnellement la revalorisation intervenue au 1^{er} janvier 2003 n'a pas pris en compte le rattrapage de 0,2 % au titre de la correction d'écart constaté sur 2002.

**Comparaison des évolutions des prix,
du salaire moyen brut (secteur marchand non agricole), du SMIC
et des pensions de vieillesse du régime général, en moyenne annuelle et en euros courants**

Années	Prix hors tabac	Salaire moyen brut EB-EP (1)	SMIC brut	Pension moyenne du régime général (2)	Revalorisation des pensions de vieillesse du régime général
1990	100,0	100	100	100	100
1991	103,2	105,0	104,9	103,3	102,9
1992	105,6	108,0	109,1	106,3	105,2
1993	107,5	110,2	111,9	109,3	107,7
1994	109,0	111,6	114,4	111,8	109,8
1995	110,9	114,2	117,9	113,9	111,4
1996	112,9	116,4	122,2	116,9	113,9
1997	114,1	119,2	125,7	118,6	115,3
1998	114,8	120,9	129,5	120,3	116,6
1999	115,4	123,6	131,6	122,2	118,0
2000	117,2	126,7	134,5	124,5	118,6
2001	119,1	131,0	139,3	127,3	121,1
2002	121,2	134,1	143,8	130,5	123,7
2003	123,4	136,5	151,4	—	125,6
2004	125,5	139,9	160,2	—	127,7
2005	127,8	143,8	169,0	—	130,3
2006 (p)	130,1	148,7	174,1	—	132,6
2007(p)	132,4			—	135,0

(p) Prévisions établies en fonction des hypothèses économiques du ministère de l'économie et des finances.

(1) Ensemble du secteur privé à l'exception de l'agriculture (source : ministère de l'économie et des finances).

(2) Montant moyen des droits contributifs y compris allocation supplémentaire versée par le régime général.

Source : ministère de la santé et des solidarités.

En dernier lieu, conformément à l'objectif fixé par l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, après un premier relèvement de 3 % effectué en 2004, le minimum contributif a été à nouveau relevé de 3 % en 2006 afin de pouvoir servir, en 2008, une pension de retraite de base égale à 85 % du SMIC aux assurés ayant effectué une carrière complète en étant rémunérés au SMIC. Environ 250 000 personnes sont concernées. Cependant, la plupart des partenaires sociaux auditionnés par le rapporteur ont fait part de leur doute profond quant à la possibilité d'atteindre l'objectif de la loi avec les relèvements opérés, compte tenu notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites examinés lors de sa séance du 27 juin 2006.

B. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

1. L'objet du Fonds de solidarité vieillesse et ses ressources

Institué par la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission de « *prendre en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale* » (article L. 135-1 du code de la sécurité sociale).

À ce titre il finance les prestations suivantes avec les recettes suivantes :

Charges et recettes du Fonds de solidarité vieillesse

Charges	Recettes
<ul style="list-style-type: none"> - les allocations de minimum vieillesse ouvertes par les 22 régimes qui les liquident (l'article 76 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a limité le versement du complément de retraite du minimum vieillesse aux titulaires résidant sur le territoire national) ; - les majorations de pensions pour enfants (trois au moins) ou conjoint à charge servis par le régime général et les régimes alignés ; - la validation gratuite des périodes suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - volontariat du service national, - chômage des allocataires de l'UNEDIC relevant du régime général et des régimes agricoles (et 29 % des chômeurs non indemnisés) : les cotisations sont calculées sur 90 % d'une assiette forfaitaire annuelle égale à 2028 fois le SMIC horaire moyen servi sur l'année, - chômage et préretraite indemnisés par l'Etat (chômeurs en fin de droits bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité, des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi et des allocations de préretraite progressive) des adhérents aux régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC (article 49 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale), - perception d'allocations de cessation anticipée du travail (article 30 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001), - perception de l'allocation de fin de formation (article 3 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel), - perception de l'allocation équivalent retraite (article L. 351-10-1 du code du travail), - perception de l'allocation de préparation à la retraite des anciens combattants d'Afrique du Nord, - perception par les licenciés pour cause économique de congés de reclassement pendant la période de préavis (article 119 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale). 	<ul style="list-style-type: none"> - une fraction du produit de la CSG (1,3 point à l'origine, 1,15 point en 2001, 1,05 point de 2002 à 2004 et 1,03 point des 7,5 % de CSG depuis 2005) ; - 20 % du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et des placements (article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001) ; - une fraction de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) dont l'assiette a été élargie aux entreprises publiques par l'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 ; - une participation de la CNAF pour la prise en charge des majorations de pensions pour enfants à charge correspondant à 60 % du montant de ces majorations (taux appliqué depuis 2003 ; auparavant : 15 % en 2001 et 30 % en 2002) ; - les produits des opérations de placement du FSV ; - une contribution, instituée par l'article 17 de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites (article L. 137-10 du code de la sécurité sociale), sur les allocations de préretraite d'entreprise, à la charge de l'employeur, dont le taux est égal à la somme du taux de cotisation d'assurance vieillesse du régime général et du taux de cotisation plafonnée de l'ARRCO (16,35 % + 7,5 %) ; - une contribution, instituée par l'article 115 de la loi de la loi du 21 août 2003 (article L. 137-11 du code de la sécurité sociale), sur les rentes (taux de 8 % à la charge de l'employeur) ou sur les primes ou dotation aux provisions correspondant au coût des services (taux de 6 % à la charge de l'employeur) des régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise et dont le financement par l'employeur n'est pas individualisable par salarié ; - à titre exceptionnel, les fonds consignés au 31 décembre 2003 sur un compte de la Caisse des dépôts et consignations au titre de la compensation généralisée (article 8 de la loi du 21 août 2003).

2. La résorption du déficit du Fonds de solidarité vieillesse

Jusqu'en 2000 le FSV a été continûment bénéficiaire. Cependant, depuis 2001, ses missions ont été fortement étendues et ses recettes modifiées, ce qui a généré des déficits ; la mauvaise conjoncture économique a amplifié ces effets.

Compte de résultat du FSV

(en millions d'euros et en droits constatés)

	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)	%
PRODUITS	12 473,9	13 362,9	12 663,5	13 479,9	13 885,0	+ 3,0
CSG	9 297,4	9 561,6	9 921,9	10 503,5	10 822,3	+ 3,0
C3S	921,5	1 300,0	200,0	240,0	240,0	0
Prélèvement social 2 % sur capital	350,0	382,3	388,0	481,8	466,6	- 3,2
Autres cotisations et contributions	0	7,0	44,6	50,0	50,0	0
Versement de la CNAF	1 874,6	1 964,8	2 087,1	2 188,8	2 289,9	+ 4,6
Reprises sur provisions et produits financiers et exceptionnels	30,4	147,1	22,0	15,9	16,2	+ 1,9
CHARGES	13 407,5	14 001,9	14 668,2	14 696,1	14 549,0	- 1,0
Cotisations chômage prises en charge	7 355,4	7 908,3	8 349,5	8 158,9	7 811,7	- 4,3
<i>dont versement à l'AGIRC et ARRCO</i>	<i>456,6</i>	<i>464,3</i>	<i>415,8</i>	<i>399,3</i>	<i>405,5</i>	<i>+ 1,6</i>
Autres cotisations prises en charge (*)	6,4	12,1	5,7	5,0	3,5	- 30,0
Minimum vieillesse	2 504,2	2 539,6	2 604,8	2 647,7	2 674,9	+ 1,0
Majorations de pensions de retraite	3 199,8	3 349,1	3 551,9	3 720,8	3 889,0	+ 4,5
Autres charges (techniques, financières et exceptionnelles)	341,7	192,9	156,4	163,7	169,9	+ 3,8
RÉSULTAT NET	- 933,7	- 639,0	- 2 004,7	- 1 216,1	- 664,0	- 45,4
Versement au FRR	0	0	0	0	0	
SOLDE CUMULÉ	- 1 056,8	- 1 695,8	- 3 700,5	- 4 916,7	- 5 580,7	+ 13,5

(*) Cotisations prises en charge au titre du service national et au titre des anciens combattants.

NB : L'année 2006 reproduit l'état des comptes prévisionnels de septembre 2006. Les recettes pour 2007 ne prennent pas en compte les mesures nouvelles figurant dans le projet de loi. Ces mesures détaillées ci-dessus ramèneraient à 591 millions d'euros le déficit du FSV en 2007 grâce à des mesures harmonisant les règles de versement et de comptabilisation des prélèvements sociaux sur les produits de placement (cf. annexe 9 du projet de loi).

Comme on l'a vu au chapitre précédent, la situation déficitaire du FSV est très préjudiciable à la CNAV du fait que 85,7 % des prises en charge assumées par le FSV bénéficient aux assurés relevant du régime général (6,3 % pour les régimes agricoles, 1,8 % pour les régimes des non salariés-non agricoles, 0,2 % pour les régimes spéciaux, 3,2 % pour les autres régimes de base et 2,9 % pour les régime complémentaires), le FSV devant ajuster ses versements à la hauteur de ses ressources disponibles (acomptes minorés, régularisations retardées⁽¹⁾). Elle l'est

(1) Depuis 2003 les acomptes dus à la CNAV et la Caisse de la Mutualité sociale agricole au titre des cotisations des chômeurs sont écartés, ce qui majore le solde de régularisation, dont le versement a été reporté en début d'année n+2. En 2006, les acomptes 2006 ont ainsi été écartés de 2,97 milliards, correspondant à un solde estimatif de 1,42 milliard pour 2004 et 1,55 milliards d'acompte pour 2006. Au 31 mars 2006, le règlement du solde subsistant pour 2004, à savoir 1,488 milliard, a été versé. Fin 2006,

également au Fonds de réserve des retraites, qui est normalement attributaire des excédents du FSV, et à la CNAV dont la trésorerie doit financer les prestations que ne peut pas payer le FSV faute de disponibilités financières.

Le résultat comptable du FSV dépend fortement de la situation de l'emploi. Comme le montre le tableau ci-après, la prise en charge des cotisations des chômeurs pèsent lourdement sur les dépenses du FSV. Les revalorisations du SMIC et des garanties minimales de revenus contribuent à accroître cette charge. Ces facteurs expliquent largement les déficits successifs du FSV et les erreurs de prévision des années 2004 et 2005 (*cf.* les analyses de Mme Cécile Gallez dans son rapport de l'an dernier sur les comptes de la branche vieillesse). La recomposition des recettes du FSV de 2000 à 2002 lui a été également très défavorable.

La direction de la sécurité sociale estime que la diminution du chômage permettra de rétablir l'équilibre des comptes du FSV à l'horizon 2009. De plus, le réaménagement de la durée de l'indemnisation de certains chômeurs par l'UNEDIC a atténué la charge supportée par le FSV.

Progression comparée des charges et des produits du FSV

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2007 (p)
Part des cotisations chômage dans le total des charges du FSV	53,5 %	54,9 %	56,5 %	56,9 %	55,5 %	53,7 %
Effectif concerné par la prise en charge des cotisations chômage et préretraite par le FSV	3,07 M	3,30 M	3,40 M	3,33 M	3,11 M	2,91 M
Taux de variation des charges des cotisations chômage sur l'année	+ 11,0 %	+ 10,7 %	+ 7,5 %	+ 5,6 %	- 2,3 %	- 4,3 %
Taux de variation du total des charges sur l'année (n / n-1)	+ 6,1 %	+ 8,1 %	+ 4,4 %	+ 4,8 %	+ 0,2 %	- 1,0 %
Taux de variation des produits du FSV sur l'année (n / n-1)	- 4,8 %	+ 12,9 %	+ 7,1 %	- 5,2 %	+ 6,4 %	+ 3,0 %

L'année 2005 a été marquée par un effondrement des recettes tirées de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). Cette contraction tient à la baisse de rendement de la C3S et au fait que son produit est affecté prioritairement au régime d'assurance maladie-maternité des travailleurs non-salariés des professions non agricoles et des régimes d'assurance vieillesse des professions artisanales (CANCAVA), agricoles (MSA) et industrielles et commerciales (ORGANIC), qui enregistrent aujourd'hui des résultats déficitaires.

une dette cumulée de trésorerie de 5,74 milliards devrait être constatée : 2,75 milliards de solde estimé pour 2005 et 2,99 milliards d'écrêtement sur le dû pour 2006. Début 2007, le solde 2005 de 2,75 milliards sera versé après écrêtement des acomptes dus au titre de l'exercice 2007

Le poste des cotisations chômage a cru de 500 millions d'euros de plus que prévus initialement en raison de l'absence de baisse du chômage et de la forte hausse de l'assiette de cotisation de référence (+ 6 %).

En outre, les modalités de l'adossement de la Caisse nationale des industries électriques et gazières négociées entre le gouvernement et la CNAV et arrêtées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 ont entraîné la prise en charge par le FSV, sur ses ressources propres, sans versement de soulte, conformément aux règles de fonctionnement du fonds, des majorations de pensions des personnels des industries électriques et gazières pour enfants élevés. Le coût actualisé de ces majorations, calculé à partir des dépenses sur vingt-cinq ans, était estimé à 1,3 milliard d'euros par le gouvernement.

L'intégration dans le régime général d'assurance vieillesse des agents de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris accroît selon le même principe les charges du FSV. Les modalités de l'adossement des agents de la RATP sont en cours de négociation.

L'année 2006 devrait montrer un redressement des comptes du FSV. Le déficit prévisionnel estimé en septembre 2006 est de 1 216 millions d'euros alors qu'à la fin de l'année 2005 il était prévu à 1 484 millions d'euros. Cette amélioration résulte d'un fort relèvement des recettes de CSG et de prélèvement social de 2 % grâce à la recette non reductible tirée de l'assujettissement des intérêts cumulés des plans d'épargne logement de plus de dix ans, ainsi que d'un recul du nombre de chômeurs (- 232 000) dont les cotisations vieillesse sont prises en charge.

La direction de la sécurité sociale estime que ces tendances positives devraient se confirmer en 2007 (il est escompté une baisse de 208 000 du nombre des chômeurs bénéficiaires d'une prise en charge) et permettre au FSV d'atteindre l'équilibre à la fin de l'exercice 2009, c'est-à-dire un an plus tôt que prévu il y a un an.

Selon les prévisions annexées au projet de loi de finances, le déficit cumulé du FSV devrait atteindre son maximum à la fin de l'exercice 2008 avec un cumul de 6 milliards d'euros.

Cependant, comme l'an passé, le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité sociale de septembre 2006 insiste sur la situation financière dégradée du FSV. Ses inquiétudes restent aussi fortes que l'an passé et la Cour juge que la croissance ne permettra pas de rétablir l'équilibre des comptes. L'hypothèse d'un retour à l'excédent en 2009 lui paraît peu réaliste (*cf.* audition de son président par la commission le 14 septembre 2006). Outre que la Cour constate que le gouvernement s'affranchit des obligations légales (article L. 135-3 du code de la sécurité sociale) en présentant des projets de loi demandant au Parlement d'enregistrer des exercices comptables déficitaires du FSV – ce qui conduit le Parlement par ses votes annuels à décider une dérogation implicite à l'interdiction

de présentation de comptes annuels déficitaires –, « à défaut de décisions rapides visant à rééquilibrer ces deux fonds [FSV et FFIPSA], la Cour s'interroge sur l'opportunité - voire la légitimité - de leur maintien dans le dispositif de financement des régimes de retraite et du régime agricole. Pour le moment, les créances sur ces fonds étant considérées comme recouvrables, elles ne dégradent ni les comptes de la branche retraite ni ceux du régime agricole, masquant ainsi la réalité de leur situation financière. À titre d'exemple, en tenant compte des sommes dues par le FSV, le déficit réel de la branche retraite du régime général ne serait pas de 2 milliards d'euros, mais de 5,7 milliards. À l'heure de la certification, cette situation ne contribue pas, et c'est un euphémisme, à la transparence des comptes. Tôt ou tard, il faudra bien provisionner ces créances, ce qui dégradera alors mécaniquement les comptes des régimes. Il serait sans doute plus simple et plus lisible d'affecter directement à ces régimes les ressources qui leur reviennent sans les faire transiter par des fonds qui ne remplissent plus leur fonction. » (audition du 14 septembre 2006 précitée)

Compte tenu du contexte économique de forte pression des prélèvements obligatoires, il n'est pas envisageable de relever le taux de la CSG pour augmenter la fraction affectée au FSV. L'assiette de ce prélèvement a en outre été continuellement élargie. Des mesures techniques permettraient toutefois d'accroître son rendement de quelques dizaines de millions d'euros.

Peut-on se contenter d'attendre le redressement économique et le rétablissement progressif des comptes du FSV pour que peu à peu le déficit cumulé soit résorbé (fin 2013 selon des prévisions faites au sein du FSV) ? C'est l'option qui a la faveur de la direction de la sécurité sociale. Le rapporteur estime que cette solution n'est pas conforme à la volonté du législateur qui a entendu allouer les excédents du FSV au Fonds de réserve des retraites. Des subventions budgétaires devront être débloquées d'ici à 2010 pour assainir le passif du FSV afin de repartir sur des bases solides et ne pas s'exposer à un retournement de conjoncture qui serait très préjudiciable au régime général en raison de sa situation financière fragile résultant de la dégradation mécanique de ses comptes.

C. LE FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES

1. L'absence de définition de l'emploi des actifs après 2020

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été institué par l'article 2 de loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999. En application de l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, il a pris la forme d'un établissement public à caractère administratif de l'Etat. Son objet est de contribuer à la consolidation du financement des retraites servies par le régime général et les régimes alignés en constituant des provisions destinées à pérenniser le système par répartition au moment où la transition démographique difficile pour les comptes du régime général à partir de 2020 entraînera un doublement du besoin de financement (2 % du PIB en 2020, 4 % vers 2040, avec un déficit de la

CNAV passant de 11 milliards d'euros en 2020 à près de 37 milliards en 2040). Le FRR est donc un outil parmi d'autres permettant de consolider le régime général de retraite par répartition et doit être appréhendé comme un fonds de lissage financier.

Aucune stratégie n'a été définie sur l'emploi dans le temps des actifs accumulés par le FRR, ni sur la période de mise en action des réserves. Toutefois, toutes les projections réalisées portent sur la période 2020-2050 ou 2020-2040. Par nature, sa mission a donc un caractère transitoire portant sur la période débutant en 2020, date jusqu'à laquelle une consolidation du régime général et des régimes alignés a été apportée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, et s'achevant, sans doute vers 2050, quand la transition démographique difficile pour le système de retraite par répartition aura été passée.

En l'état du droit, ces réserves sont constituées pour le financement des retraites des assurés du régime général (CNAV), des salariés agricoles (MSA salariés), des artisans (ex-CANCAVA) et des professions industrielles et commerçants (ex-ORGANIC). Elles ne peuvent être libérées qu'à partir de 2020, en application de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

L'objectif de constitution de 152 milliards d'euros valeur 2000 de réserve en 2020 ne résulte que d'une déclaration gouvernementale lors de la constitution du FRR ; elle n'est pas inscrite dans la loi. Ce montant est rappelé pour souligner les ambitions attachées à ce fonds. Il ne doit pas être considéré comme un objectif de gestion. Toutes les simulations, notamment les dernières examinées par le Conseil d'orientation des retraites le 27 septembre 2006, montrent que les abondements pérennes prévus par loi ne permettront pas d'atteindre ce montant de réserves en 2020, en dépit de l'efficacité des placements réalisés par le FRR. C'est pourquoi, la détermination de l'utilisation assignée aux fonds débloqués par le FRR à partir de 2020 est fondamentale pour évaluer l'effort financier qui doit être consenti par la Nation chaque année.

Deux questions fondamentales doivent être tranchées par la loi : Quels sont les bénéficiaires des actifs placés auprès du FRR ? A quel financement seront affectés les fonds débloqués par le FRR à partir de 2020 ? La réponse à cette dernière question exige en outre de répondre à deux questions : Quelles nouvelles réformes seront apportées aux régimes d'assurance vieillesse des salariés, artisans et commerçants ? À quel rythme seront décaissées les réserves du fonds ou à quelle échéance celles-ci seront-elles épuisées ?

Le rapporteur est attaché depuis la création de ce fonds en 1999, qu'il avait approuvée, à un périmètre d'intervention circonscrit au financement des retraites du régime général et des régimes des salariés agricoles, des artisans et des commerçants et industriels. L'élargissement du fonds aux exploitants agricoles, aux professions libérales et à la fonction publique non seulement diluerait fortement l'intervention en consolidation du FRR à partir de 2020 mais créerait une forme d'inégalité car contrairement aux salariés les fonctionnaires disposent

de collectivités publiques pour consolider leurs pensions de retraite et en quelque sorte leur assurer un versement quels que soient les effectifs cotisants et les professions libérales ont fait le choix d'un système indépendant de retraite fondé sur une gestion propre aux besoins et attentes des professions libérales.

En outre, si le régime des fonctionnaires était englobé, la séparation entre le FRR et le budget de l'Etat s'effacerait et la tentation d'une affectation d'une partie des actifs du FRR au Trésor public pourrait devenir une réalité.

Sur le second point, une présentation des perspectives de financement apportées par le FRR a été effectuée devant le Conseil d'orientation des retraites le 27 septembre 2006. La mission la plus claire pouvant être assignée à l'emploi des actifs du FRR à partir de 2020 pourrait être de financer une fraction à déterminer des besoins de financement du régime général et des régimes des artisans, commerçants et industriels pour le paiement des pensions de retraite, sur une période à déterminer. A titre d'illustration, si l'on maintient la moyenne des abondements réalisés depuis 2000, le FRR serait en mesure de fournir les ressources nécessaires aux quatre régimes éligibles pour financer un tiers de leurs besoins de financement sur 2020-2040.

***Simulation des contributions potentielles du FRR au financement
des quatre régimes éligibles de 2020 à 2040***

(hypothèse d'un taux de chômage de 7 % à partir de 2015)

Abondement annuel de 2006 à 2020	Taux de couverture des besoins de financement des quatre régimes éligibles sur 2020-2040	Réserves disponibles en 2020
1,3 milliard d'euros	22 %	94 milliards (71 milliards en euros constants)
3,7 milliards d'euros (moyenne des abondements de 2000 à 2005)	36 %	151 milliards (115 milliards en euros constants)
6,1 milliards d'euros	50 %	208 milliards (158 milliards en euros constants)

Source : FRR, juin 2006 (présentation au Conseil d'orientation des retraites). Chiffres calculés sur la base du scénario central du Conseil d'orientation des retraites (cf. partie 3 ci-après sur les ressources du FRR).

Ces simulations reposent sur une exigence cardinale : maintenir un abondement substantiel au FRR. Supprimer l'abondement annuel de 1,2 milliard du prélèvement sur le capital remettrait en cause la solidarité intergénérationnelle qui sous-tend la construction du FRR puisque les financements manquants en 2020 devront être trouvés par les futurs cotisants.

Les simulations montrent également que la mission fondamentale du FRR est de rendre linéaire l'évolution des taux de cotisations retraite. Sans ces réserves, les besoins de financement des CNAV, MSA salariés, ex-CANCAVA et ex-ORGANIC imposeraient de fortes croissances des taux de cotisation jusqu'en 2040 et dans une moindre mesure entre 2040 et 2050. Celles-ci seraient contraires

au principe d'équité entre les générations et créeraient de fortes tensions sur le marché du travail en raison de la part substantielle occupée par ces prélèvements obligatoires dans le coût du travail. Cette mission de lissage devrait conduire à décider d'un déblocage des réserves sur l'ensemble de la période courant de 2020 à 2050 que seuls les scénarios d'abaissement du taux de chômage à 4,5 ou à 7 % en 2015 rendent possibles avec certitude (*cf.* la partie 3 sur les ressources du FRR).

Il faut souligner que si aucune mesure n'était prise en faveur d'un abondement substantiel du FRR, la réforme des retraites qui devra être accomplie pour financer les besoins de l'assurance vieillesse pour les années 2020 à 2050 sera d'une ampleur très supérieure à toutes celles réalisées de 1993 à 2003.

2. La politique de placement du Fonds de réserve des retraite

En avril 2003, une stratégie d'allocation des fonds a fixé la répartition de placement des actifs suivante : 55 % en actions (dont un tiers hors de la zone euro) et 45 % en obligations. En mai 2006, une nouvelle allocation stratégique a été décidée pour s'adapter à l'évolution des rendements sur les marchés financiers (une augmentation de 0,3 point par an sur le long terme est attendu) et réduire un peu les risques de placement : 60 % en actions (33 % en zone euro et 27 % hors zone euro), 30 % en obligations (21 % en zone euro et 9 % hors zone euro) et 10 % en actifs de diversification. Au 30 septembre 2006, 59,8 % des fonds, soit 17,4 milliards d'euros, étaient investis en actions (19,2 % hors zone euro), 29,2 % en obligations, soit 8,5 milliards, et 11 % en trésorerie, soit 3,2 milliards. Peu à peu le FRR convertit cette trésorerie en obligations (cette trésorerie représentait 66,7 % des actifs au 31 décembre 2004, 34,5 % au 30 juin 2005, 46,4 % au 31 décembre 2005 et 19,9 % au 30 juin 2006).

Un rendement nominal supérieur à 4,4 % sur le long terme est prévu (avec une probabilité de réussite de près de 80 %) : la direction du FRR espère un rendement d'au moins 6 % sur le très long terme. Il est même à ce jour supérieur grâce à la très bonne tenue des places boursières. De juin 2004 à fin septembre 2006, la performance annualisée de placement des actifs du FRR, nette de ses frais de fonctionnement ⁽¹⁾, s'établit à 9,8 % dont 16,5 % pour les actifs investis en valeurs mobilières (dont 19,4 % pour les actions, 6 % pour les obligations) ⁽²⁾. Ce résultat remarquable est un heureux résultat du retard au démarrage du FRR qui a ainsi évité la dépression des marchés d'actions des années 2000 à 2003.

(1) Sur 2005, ses dépenses de fonctionnement s'élèvent à 60,4 millions d'euros, dont 37,2 millions de commissions de gestion et frais de transaction. Les frais de gestions représentent 0,23 % des fonds gérés et la direction du FRR pense pouvoir abaisser ce taux à 0,20 %.

(2) De janvier à fin septembre 2006, la performance est de 6,8 % dont 6,7 % pour les valeurs mobilières (+ 9,7 % pour les actions et - 1 % pour les obligations). Ces résultats n'ont pas encore été audités ; la performance est nette des frais financiers et brute des frais administratifs.

Ce taux de 4,4 % est stratégique car il correspond au coût annuel moyen d'emprunt des sommes placées auprès du FRR sur le long terme. Le rendement actuel des actifs du FRR génère donc en ce moment un surplus financier substantiel pour la collectivité. Il justifie pleinement l'existence du FRR et l'utilité de placer des fonds importants dans cette structure. L'argument selon lequel le FRR devrait être supprimé car il ne sert à rien de placer des fonds disponibles dans le FRR tandis que parallèlement l'ACOSS doit emprunter pour combler les déficits du régime général de la sécurité sociale n'est donc pas pertinent en termes financiers. En termes patrimoniaux, le FRR enrichit donc les Français et offre un meilleur retour sur investissement qu'un endettement de long terme. La commission sur la dette publique présidée par M. Michel Pébereau a recommandé d'affecter la totalité du produit des cessions d'actifs d'entreprises publiques françaises au désendettement de l'Etat, à l'exception des abondements au FRR.

La politique d'investissement du FRR respecte des valeurs de développement économique, social et environnement équilibré d'intérêt collectif. Le FRR agit de manière socialement responsable : il exerce ses droits de vote en assemblée générale, il participe aux programmes des Nations Unies sur les investissements de développement sociaux et environnementaux, il contrôle que ses actifs ne sont pas investis dans des sociétés mal notées au regard de leur politique sociale d'entreprise, environnementale et des droits de l'homme.

La recherche d'un rendement dans les meilleures conditions possibles de sécurité mais sous les contraintes de risques inhérentes à cette activité doit pouvoir être obtenue en offrant au FRR toutes les possibilités de placement d'actifs sur les instruments financiers fournis par le marché et habituellement utilisés par les fonds commun de placement ou les fonds publics de gestion de réserves. En ce sens, des souplesses dont disposent les fonds de réserve européens ayant des missions identiques à celles du FRR ⁽¹⁾ devraient pouvoir être apportées au FRR. Le rapporteur pense notamment au placement auprès de prestataires de services d'investissement au lieu d'entreprises d'investissement comme le prévoit la loi actuellement ; cela permettrait des placements auprès d'établissements de crédits performants qui en outre ne devraient pas être soumis à la condition d'exercice d'un service de gestion à titre principal en raison notamment du contrôle presque impossible de cette condition lorsque le placement est fait hors zone euro. Le FRR devrait également pouvoir saisir occasionnellement des opportunités de placement à fort rendement sans recourir à la procédure très longue d'attribution de mandats de gestion périodiquement renouvelés selon les lourdes procédures de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics. Cette facilité est acceptée par la Commission européenne et tous les homologues européens du FRR en disposent. Elle devrait bien entendu être étroitement encadrée par le gouvernement (liste d'actifs définis à l'avance) et contrôlée par les organes dirigeants exécutifs

(1) La Suède, la Norvège, la Finlande, l'Irlande, le Luxembourg ont mis en place des fonds visant à faire face au financement des retraites face au vieillissement démographique. Deux fonds sont en cours de mise en place en Espagne et au Royaume-Uni. Hors Europe, de tels fonds existent au Canada, en Nouvelle-Zélande et bientôt en Australie.

du FRR. En dernier lieu, la loi devrait permettre au FRR de placer ses actifs dans des instruments innovants couramment employés dans le domaine du capital risque.

En ce but, sur la proposition du rapporteur, la commission a adopté un amendement en première partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Il ne s'agit pas de permettre toutes les spéculations financières au FRR. Sa politique d'investissement depuis deux ans a montré son sérieux, sa recherche de l'intérêt général et son efficacité. C'est pourquoi le législateur doit adapter le cadre de gestion du FRR à l'évolution des marchés financiers et offrir au FRR tous les moyens d'être le plus efficace possible dans le respect de sa politique d'investissement qui reste inchangée.

3. Les ressources du Fonds de réserve pour les retraites

Les ressources du FRR, définies à l'article L. 135-7 du code de la sécurité sociale, sont les suivantes :

– une fraction du solde du produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) ;

– le versement de tout ou partie des excédents du FSV ;

– le versement de l'excédent de la CNAV au titre du dernier exercice clos, une partie de ce versement pouvant être anticipé en cours d'exercice ;

– une fraction égale à 65 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;

– les versements du compte d'affectation spéciale des « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés » prévus au budget de l'Etat, correspondant à une partie des produits des privatisations effectuées par l'Etat ;

– toute autre ressource affectée au FRR, notamment, en 2001 et 2002, le produit de la vente des licences UMTS (téléphonie mobile de troisième génération) et le produit de la vente des actifs des caisses d'épargne ;

– deux catégories de ressources (à faible rendement) prévues par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale : une contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieur à 2 300 euros au plan partenarial d'épargne salariale volontaire ; les montants d'intéressement et de participation non réclamés par les salariés et reçus par la Caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription trentenaire ;

– les produits des placements du FRR.

Par ailleurs, l'article 56 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 a créé une seconde section au sein du FRR qui est exclusivement destinée à la gestion de la fraction de la soulte due par les industries électriques et gazières

(IEG) pour la couverture des coûts résultant de l'adossement de leur régime spécial de retraite à la CNAV et financée par un versement des entreprises (par opposition à la fraction financée par la contribution tarifaire perçue sur le transport de l'énergie). Ces fonds visent à garantir la neutralité financière de l'opération d'adossement vis-à-vis des cotisants du régime de base. Ils correspondent à 40 % du montant de la soulte totale due par le secteur des IEG ; 3,06 milliards d'euros ont été versés au FRR en 2005 et ont été placés. Le FRR doit effectuer des versements chaque année de 2005 à 2025, par vingtième, à la CNAV au fur et à mesure de ses besoins financiers, selon des modalités arrêtées par le gouvernement.

Le Conseil d'orientation des retraites a examiné en février puis en octobre 2005 des études sur le montant des réserves susceptibles d'être réunies par le FRR en 2020. Trois scénarios ont été envisagés : un taux de chômage en forte baisse qui se stabilise en 2015 à 4,5 %, un taux de chômage qui se stabilise à 7 % et un taux de chômage qui reste à 9 %. Dans les trois cas, l'hypothèse d'un rendement des actifs du fonds de 4 % par an en termes réels est retenue, ce qui est une sous-estimation et de l'affectation des premiers excédents du FSV à la résorption de son déficit cumulé. Les études ont en outre été réalisées à partir de l'allocation stratégique des investissements définie en mai 2003. le tableau ci-après résume les conclusions des trois scénarios.

Montant des réserves du FRR en 2020 et besoins de financement des régimes

	Taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015		Taux de chômage de 7 % à partir de 2015		Taux de chômage de 9 % à partir de 2015	
Excédents de la CNAV	8 MME	9 %	7 MME	12 %	6 MME	15 %
Excédents du FSV	48 MME	52 %	15 MME	27 %	0,3 MME	1 %
Prélèvement de 2 % sur le patrimoine	29 MME	32 %	28 MME	50 %	28 MME	67 %
Autres abondements	7 MME	8 %	7 MME	12 %	7 MME	17 %
Total des abondements au FRR	92 MME	100 % 72 %	56 MME	100 % 67 %	41 MME	100 % 61 %
Revenus financiers du FRR	36 MME	28 %	28 MME	33 %	26 MME	39 %
Réserves du FRR en 2020	127 MME	100 %	84 MME	100 %	67 MME	100 %
en % du PIB	5,6 %	–	3,8 %	–	3,1 %	–
Besoin de financement des quatre régimes éligibles (*)						
en 2020	6,6 MME		7,8 MME		8,5 MME	
en 2030	22,2 MME		23,6 MME		24,6 MME	
en 2040	40,9 MME		42,6 MME		43,7 MME	
en 2040	53,6 MME		55,6 MME		56,8 MME	

NB : le montant des réserves et des besoins de financement est donné en euros 2003. Pour mémoire l'annonce, à la création du FRR, d'une accumulation de 1 000 milliards de francs 2000 en 2020 correspond à environ 160 milliards d'euros 2003.

Les prévisions de résultat pour les prestations de base de la CANCAVA (scénario avec un taux de chômage de 4,5 % à partir de 2015 et un accroissement de la population active en 2050 de 400 000 personnes) vont d'un déficit de 480 millions d'euros en 2020 à un déficit de 1,2 milliard en 2050 ; celles pour le régime de base de l'ORGANIC (même scénario) vont d'un déficit croissant de 1,1 milliard d'euros en 2020 à un déficit de 1,8 milliard en 2050.

Source : Conseil d'orientation des retraites, 2005. Calculs de la direction de la sécurité sociale pour les montants des besoins de financement de la CNAV, du régime des salariés agricoles, de la CANCA et de l'ORGANIC.

Ces travaux montrent l'importance du redressement du FSV puisque ses excédents contribueraient pour plus de la moitié des abondements dans le scénario de l'abaissement du taux de chômage à 4,5 %.

Les analyses ci-dessus démontrent également l'intérêt de procéder à des abondements exceptionnels au FRR (recettes tirées de ventes d'actifs détenus par l'Etat ou de licences). La situation est préoccupante au regard de l'ampleur des efforts qui devront être demandés aux assurés pour assurer la pérennité des systèmes de retraite par répartition des salariés et des régimes alignés sur le régime général. Un abondement annuel de trois à quatre milliards d'euros permettrait au FRR d'assurer un lissage efficace des taux de cotisation sur la période 2020–2050 et éviterait d'avoir à imposer aux générations d'actifs de cette période de transition démographique difficile des efforts financiers excessifs.

Compte de résultat du fonds de réserve pour les retraites

(en millions d'euros et en droits constatés)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RESSOURCES nettes ...	306,4	2 901,5	3 826,3	5 808,2	3 645,7	2 533,6	2 877,0	2 762,0	2 516,5
Prélèvement 2 % sur revenus du capital	—	925,51	936,4	1 115,5	1 152,9	1 211,6	1 271,4	1 500,0	1 516,5
Versement CNAV	—	767,4	483,5	1 518,2	1 659,0	945,9	254,6	0	0
Versement caisses d'épargne	—	718,2	718,2	718,2	432,5	0	0		
Privatisations (ASF, Crédit lyonnais)	—	—	—	1 600,0	—	—	—		
UMTS	—	—	1 238,4	619,2	0	—	—		
Divers (C3S, CDC, FSV, réserves Mayotte) *	304,9	457,3	286,6	0,1	82,0	0,5	3,2	2,0	
Soulte des IEG									
Total abondements	304,9	2 868,4	3 663,0	5 571,2	3 326,4	2 158,0	1 529,3	1 502,0	1 516,5
Produits financiers	1,5	33,1	163,3	237,0	319,3	375,6	1 347,7	1 260,0	1 000,0
Produits de trésorerie courante							175,2	120,0	
Produits de gestion financière							1 172,5	1 140,0	
Produits exceptionnels ...	—	—	—	—	—	0,5	0,8	0,2	
Soulte des IEG	—	—	—	—	—	—	3 060,0	—	
CHARGES nettes	0,2	3,4	21,9	3,6	13,7	33,4	622,6	540,0	550,0
Frais de gestion administrative	—	0	0	0	13,7	17,7	60,4	66,0	
Fiscalité	0,2	3,4	15,7	0	0	—	—		
Charges sur cession de titres	—	—	6,2	3,6	—	15,7	562,0	474,0	
Charges exceptionnelles ..	—	—	—	—	—	—	0,2	—	
RÉSULTAT NET (hors soulte et produits exceptionnels)	306,3	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	2 254,4	2 222,0	1 966,5
RÉSULTAT NET (dont soulte et produits exceptionnels)	306,3	2 898,1	3 804,4	5 804,6	3 632,0	2 500,2	5 315,2	2 222,2	
SOLDE CUMULÉ (hors soulte et produits exceptionnels)	306,3	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	21 200,1	23 422,1	25 388,6
SOLDE CUMULÉ (dont soulte et produits exceptionnels)	306,3	3 204,4	7 008,8	12 813,4	16 445,4	18 945,6	24 260,9	26 483,1	

* 305 M€ en 1999 pour le versement de C3S, 457 M€ en 2000 pour le versement de la Caisse des dépôts, 287 M€ en 2001 pour l'excédent du FSV, 0,1 M€ pour 2002 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 82 M€ en 2003 pour le reversement des réserves de la caisse de Mayotte, 0,5 M€ pour 2004 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts, 3,2 M€ pour 2005 pour une contribution d'épargne salariale et un versement de la Caisse des dépôts.

NB : L'abondement de l'excédent pour 2004 de la CNAV a été incorporé dans les comptes du FRR pour 2005. La fraction de soulte versée par les industries électriques et gazières en juin 2005 a été comptabilisée dans les ressources du FRR ; elle fait toutefois l'objet, dans ses comptes de produits, de lignes comptables spécifiques, mais les fonds sont traités financièrement comme les autres ressources.

Source : Fonds de réserve des retraites (pour les abondements de 1999 à 2004), direction de la sécurité sociale (septembre 2006) et commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

II.- LE VEUVAGE EN FRANCE

Le rapporteur a souhaité consacrer une partie de son rapport à l'analyse de la situation des veuves et des veufs en France, avec un point de comparaison avec le traitement du veuvage par l'assurance vieillesse allemande.

La question du veuvage a été au premier plan à l'automne 2004 lorsqu'il s'est agi d'arrêter par décret les conditions de ressources pour l'ouverture du droit à réversion au titre du régime général et des régimes alignés. Le régime des pensions de réversion n'est cependant qu'un aspect de la situation du veuvage en France ; le rapporteur a souhaité aborder globalement les questions démographiques, sociales et économiques auxquelles sont confrontés les veuves et les veufs. Toutes les situations n'ont pu être évaluées en raison du nombre élevé de cas particuliers et de régimes spéciaux. Néanmoins, le rapporteur a souhaité donner un éclairage sur certains cas particuliers rarement étudiés par la commission : la situation des veuves de guerre et d'anciens combattants, des veuves de mineurs, des veuves sous régime local d'Alsace-Moselle et des veuves de travailleurs transfrontaliers.

A. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DES VEUFS FRANÇAIS

1. Une lente progression démographique

Contrairement à une idée reçue, le nombre de veuves et veufs français progresse à un rythme très lent : sur les trente-cinq dernières années, il n'a augmenté que de 0,1 % par an.

Evolution du nombre de veuvages en France

	Veuves		Veufs		Total
1970	3 061 000	82,0 %	672 000	18,0 %	3 733 000
1980	3 176 000	83,0 %	651 000	17,0 %	3 827 000
1990	3 257 000	83,7 %	633 000	16,3 %	3 890 000
2000	3 243 000	84,0 %	616 000	16,0 %	3 860 000
2005	3 237 000	83,5 %	638 000	16,5 %	3 875 000

Source : INSEE

Selon l'INSEE, on peut s'attendre à moyen terme à une diminution du nombre de personnes veuves. Deux tendances démographiques vont se conjuguer :

– les générations plus nombreuses du *baby boom* n'approcheront de l'âge du veuvage que dans quinze ans ;

– la baisse du nombre des mariages depuis les années 1970 réduit le nombre de veuvages : une femme sur dix des générations 1945-1950 ne s'est jamais mariée contre trois sur dix de la génération 1970.

Pour la population métropolitaine, l'INSEE a établi la chronologie suivante de l'évolution démographique des personnes âgées de plus de 60 ans. Cette statistique montre que les veuves et veufs constituent plus du quart des personnes âgées de 60 ans et plus habitant en métropole. Cette proportion est cependant en nette décroissance depuis les années 1970.

Structure de la population âgée selon l'état matrimonial (au 1^{er} janvier 2005)

Personnes âgées	Total	Célibataires	Mariées	Divorcées	En veuvage	% veuvage
de 60 à 64 ans	2 663 738	192 662	1 949 858	295 720	225 498	8,5 %
de 65 à 74 ans	5 082 871	366 932	3 441 968	355 371	918 600	18,1 %
de 75 à 84 ans	3 798 921	279 816	1 869 077	152 324	1 497 704	39,4 %
de 85 ans ou plus	1 086 589	84 537	213 400	29 662	758 990	69,9 %
de 60 ans ou plus	12 632 119	923 947	7 474 303	833 077	3 400 792	26,9 %

Source : INSEE, bilan démographique de la France métropolitaine.

Structure de la population des personnes âgées selon l'état matrimonial (série longue)

Personnes âgées de 60 ans ou plus	Total	Célibataires	Mariées	Divorcées	En veuvage	% veuvage
En 1970	9 109 664	819 609	4 962 797	254 755	3 072 503	33,73 %
En 1975	9 672 307	872 164	5 359 064	246 454	3 194 625	33,03 %
En 1980	9 157 647	791 027	4 968 760	256 318	3 141 542	34,31 %
En 1985	9 966 245	832 273	5 610 549	308 671	3 214 752	32,26 %
En 1990	10 763 586	883 867	6 208 037	367 318	3 304 364	30,70 %
En 1995	11 599 453	927 512	6 835 325	475 547	3 361 069	28,98 %
En 2000	13 127 631	932 243	7 201 757	617 596	3 376 035	25,72 %
En 2001	12 203 605	928 677	7 243 343	651 849	3 379 736	27,69 %
En 2002	12 257 333	923 674	7 263 405	687 210	3 383 044	27,60 %
En 2003	12 356 675	922 015	7 316 927	730 635	3 387 098	27,41 %
En 2004 (p)	12 475 573	920 119	7 387 829	779 852	3 387 773	27,16 %
En 2005 (p)	12 632 119	923 947	7 474 303	833 077	3 400 792	26,92 %

(p) : données provisoires

Source : INSEE, bilan démographique de la France métropolitaine.

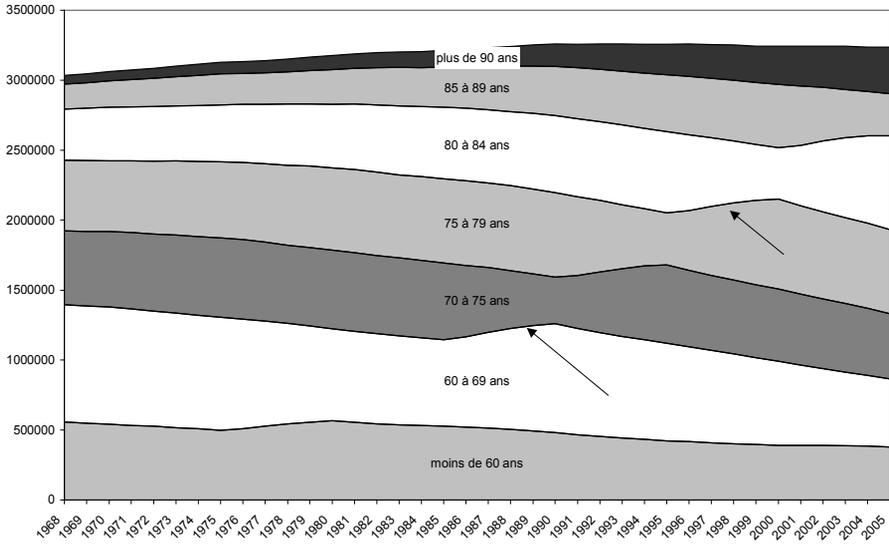
2. Un net vieillissement de la population en situation de veuvage

L'âge moyen d'entrée dans le veuvage est de 70,3 ans pour les femmes et de 73 ans pour les hommes. La moyenne de la population se situe à 71 ans.

La répartition par âge des veuves et veufs a sensiblement évolué. Le nombre de ceux âgés de plus de 90 ans a plus que doublé depuis 1990 alors que ceux âgés de 60 à 69 ans a décré d'un tiers. L'allongement de l'espérance de vie explique cette tendance qui devrait se poursuivre sur les quinze prochaines années.

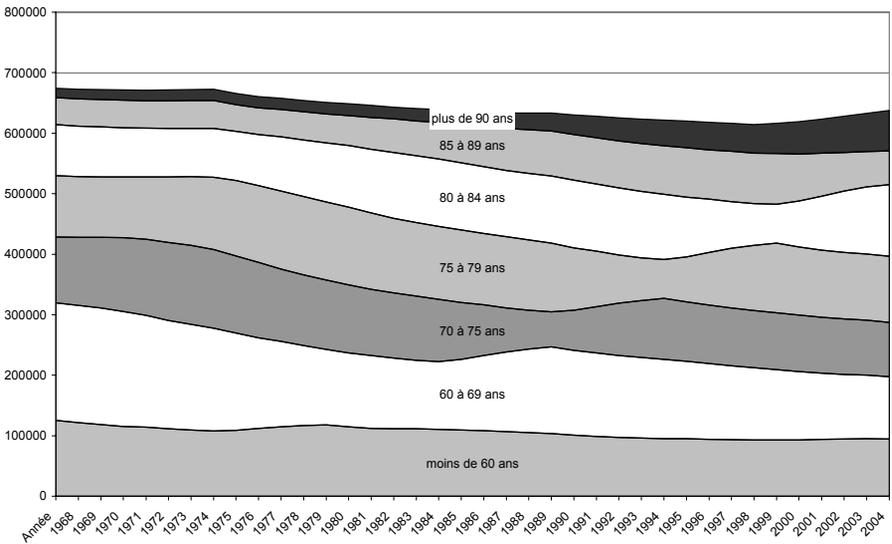
Le tableau suivant donne la répartition de la population métropolitaine par tranches d'âge. Ses données sont tirées du recensement de 1999.

Evolution de la structure par âge des veuves



Source : INSEE Recensements de 2004 et 2005. Les remontées indiquées sur le graphique par une flèche sont liées à l'augmentation des naissances qui a suivi la Première Guerre mondiale.

Evolution de la structure par âge de veufs



Source : INSEE Recensements de 2004 et 2005.

3. La situation particulière des veuvages précoces

Les résultats de ce recensement montrent que 41 851 veuves et veufs vivant en métropole sont âgés de 15 à 40 ans ; ils représentent 0,2 % de la population de cette tranche d'âge. Sur la tranche d'âge de 15 à 50 ans, les veuves et veufs sont au nombre de 172 653, soit 0,6 % de la population. L'INSEE dénombre même près de 1 700 veuves et veufs de moins de 20 ans.

Une enquête de l'INSEE réalisée à l'occasion du recensement de 1999 (INED, *Histoires de familles, histoires familiales* – PUF, février 2005) montre que 1,3 million de personnes déclaraient à cette date avoir perdu au cours de leur vie leur conjoint époux ou concubin avant l'âge de 55 ans. Parmi ces personnes, 74 % étaient en situation de veuvage ; 81 % des personnes – soit 1,14 million – ayant fait l'expérience d'un veuvage avant l'âge de 55 ans étaient des femmes.

Le veuvage très précoce n'est pas une situation anecdotique en France. Parmi les 1,3 million de veufs précoces, 80 000, soit 5,9 %, déclaraient avoir moins de 25 ans au moment du décès de leur conjoint, 241 000 (17,8 %) de 25 à 35 ans, 385 000 (28,5 %) de 35 à 45 ans et 652 000 (48 %) de 45 à 55 ans.

Rapportés à la population française, ces très faibles taux de veuvage ne doivent pas occulter les difficultés matérielles particulières auxquelles sont confrontées ces personnes en raison des règles de l'assurance vieillesse.

Le tableau suivant donne les informations sur le type d'union au moment du veuvage précoce. Il montre qu'une majorité des veuves et veufs précoces reste dans un état de veuvage à la suite du décès de leur conjoint.

Veuvage précoce (moins de 55 ans) par type d'union

	% au sein des veuvages	Age moyen du conjoint survivant	Mariage avec le conjoint décédé	Concubinage avec le conjoint décédé	Total
Seule et unique union rompue par le décès	67,2 %	44 ans	87,0 %	13,0 %	100 %
1 ^{ère} union rompue par le décès, suivie d'une 2 ^e union non concernée par un décès	22,1 %	35 ans	87,0 %	13,0 %	100 %
1 ^{ère} union rompue par le décès, suivie d'une 2 ^e union rompue par un décès	6,7 %	32 ans au 1 ^{er} veuvage ; 45 ans au 2 ^e veuvage	78,5 % mariés au cours des deux unions	21,5 % en concubinage pendant au moins l'une des deux unions	100 %
1 ^{ère} union rompue par une séparation ou un divorce, suivie d'une 2 ^e union rompue par un décès	4,0 %	45 ans	62,0 %	38,0 %	100 %
Total	100 %				

Source : INSEE, *Etude de l'histoire familiale, 1999*.

Les conjoints de ces veuves et veufs n'ont pas pu constituer des droits à pension de retraite suffisants pour permettre de fournir une pension de réversion correcte. Les droits dérivés sont d'autant plus insuffisants que le conjoint survivant doit souvent assurer la charge d'un enfant.

Il a trop longtemps été opposé aux demandes de ces conjoints survivants jeunes qu'ils n'avaient qu'à travailler pour subvenir aux besoins de leur ménage, l'assurance veuvage leur permettant de couvrir les besoins les plus urgents pendant deux ans. La suppression progressive de l'assurance veuvage impose de trouver des réponses adaptées aux situations de détresse de ces personnes.

Le rapporteur propose trois pistes d'étude :

1° **Ranger les veuves et veufs sans emploi** ayant un ou plusieurs enfants à charge ou ne bénéficiant pas d'une pension de réversion au moins égale à l'allocation aux vieux travailleurs salariés (250,78 euros par mois pour une personne seule) parmi les publics prioritaires traités par l'ANPE pour la recherche d'un emploi. Une priorité d'inscription existait avant 2002.

2° Assurer l'égalité de traitement des orphelins par rapport aux enfants des couples divorcés dont la situation matérielle est nettement meilleure car garantie par les prestations compensatoires et pensions alimentaires, quand ce n'est pas par une aide directe du parent dont il est séparé. Le régime général accorde une majoration forfaitaire pour charge d'enfants aux conjoints survivants⁽¹⁾, mais cette majoration n'est que de 86,21 euros par mois et ne varie pas en fonction du nombre d'enfants orphelins restant à charge. **Une véritable assurance orphelin**, distincte du droit dérivé de réversion ou de l'assurance veuvage, pourrait être mise en place au bénéfice des enfants de moins de 21 ans à la charge du parent survivant ou d'un autre membre de la famille. Elle existe au sein de la fonction publique (article 40 du code des pensions civiles et militaires de retraite : cf. ci-après), au bénéfice des orphelins de père et de mère du régime des cadres agricoles, au bénéfice des orphelins de père ou de mère relevant du régime des professions libérales⁽²⁾, au sein des régimes de retraite complémentaire des salariés du régime général et des cadres du régime général et du régime agricole⁽³⁾ (cf. ci-après pour l'ARRCO et l'AGIRC).

Les couvertures de protection sociale facultatives fournissent une prévention de ce type, mais tous les assurés n'en disposent pas. De ce point de

(1) Cette majoration forfaitaire doit être distinguée de la majoration de 10 % accordée sur le montant des pensions de réversion des conjoints survivants ayant eu au moins trois enfants (même morts nés) ou ayant élevé au moins trois enfants pendant au moins neuf ans avant leur seizième anniversaire.

(2) Versement d'une rente ou d'une allocation aux orphelins de père ou de mère ayant exercé une profession libérale. L'orphelin doit être âgé de moins de 21 ans ou de moins de 25 ans en cas de poursuite des études ; aucune limite d'âge n'est opposée en cas d'incapacité au travail.

(3) Versement d'une pension égale à 30 % des droits acquis par le parent aux orphelins de père et de mère relevant de la Caisse de retraite complémentaire des cadres de l'agriculture. L'orphelin doit être âgé de moins de 21 ans ; aucune limite d'âge n'est opposée en cas d'invalidité reconnue avant l'âge de 21 ans.

vue, les salariés des grands groupes sont dans une situation nettement avantageuse. En Europe, la France est un des rares pays à ne pas disposer d'une couverture sociale obligatoire de l'orphelinat. Ainsi, une telle assurance existe en Allemagne parallèlement aux mécanismes de revalorisation des pensions de retraite et aux majorations des pensions de réversion pour enfants élevés : elle permet d'allouer à chaque orphelin une pension qui est versée aux adultes qui ont la charge effective d'élever l'orphelin.

Il ne serait d'ailleurs pas choquant qu'une cotisation *ad hoc* soit perçue pour couvrir ce risque.

L'argument selon lequel les veuves peuvent bénéficier d'un revenu minimum d'insertion majoré en fonction de leurs enfants à charge est dilatoire car la situation ne peut être traitée par des mesures touchant les seuls Rmistes.

3° Appliquer un plancher à la majoration de 10 % pour enfants à charge. Avec le nouveau caractère d'allocation différentielle appliqué aux pensions de réversion par la réforme de la loi du 21 août 2003, la majoration pour avoir eu ou élevé au moins trois enfants à charge (*cf.* ci-après les conditions de ressources) varie plus fortement en fonction des ressources de l'allocataire de la pension de réversion. Il serait équitable d'introduire une certaine forfaitisation de la majoration pour enfants afin que les montants accordés ne soient pas ridiculement bas (vingt euros...) vu les charges qu'elle est censée aider à financer.

A cette majoration de 10 % peut s'ajouter une majoration forfaitaire pour charge d'enfant au sens de l'assurance maladie. Le montant de cette majoration est de 86,21 euros par mois et par enfant à charge, au 1^{er} janvier 2006. Si une pension de réversion est réduite pour tenir compte du plafond de ressources (*cf.* ci-après), la majoration forfaitaire est réduite dans les mêmes proportions.

Cette majoration forfaitaire n'est toutefois accordée qu'aux veuves ou veufs ayant moins de 65 ans et que s'ils ne perçoivent pas de pension de retraite personnelle ou de prestation d'orphelin versée par un régime d'assurance vieillesse de base.

Les règles de liquidation des pensions de réversion du régime général n'ignorent cependant pas les situations de charge d'enfant puisque sont exclues du calcul du plafond de ressources les prestations familiales, les pensions d'orphelin, les prestations accordées pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants (aide sociale, régimes spéciaux, *etc.*) et les majorations pour enfants.

Répartition de la population âgée de 15 ans et plus, par tranches d'âge, selon leur sexe et leur état matrimonial

Âge atteint en 1999	Total hommes et femmes	Total hommes et femmes veufs	% veuvages	Femmes				Hommes			
				Célibataires	Mariés	Veuves	Divorcés	Célibataires	Mariés	Veufs	Divorcés
15 ans et plus	48 071 349	3 853 770	8,0 %	7 818 272	12 197 018	3 240 311	1 744 382	8 889 582	12 307 914	613 459	1 260 411
15-19 ans	3 932 101	1 697	0,0 %	1 909 284	9 724	1 490	1 399	2 006 331	3 029	207	637
20-24 ans	3 711 548	2 203	0,0 %	1 707 926	120 944	1 771	4 295	1 834 044	40 578	432	1 558
25-29 ans	4 177 776	4 024	0,1 %	1 380 019	670 000	3 332	33 052	1 671 436	405 519	692	13 726
30-34 ans	4 238 929	10 176	0,2 %	851 614	1 160 304	8 353	108 637	1 079 404	965 187	1 823	63 607
35-39 ans	4 339 487	23 751	0,5 %	573 910	1 395 901	19 317	199 948	745 468	1 265 777	4 434	134 732
40-44 ans	4 244 697	48 258	1,1 %	359 045	1 478 212	39 058	272 283	476 555	1 407 501	9 200	202 843
45-49 ans	4 221 816	82 544	2,0 %	244 327	1 510 558	65 687	305 502	315 357	1 521 969	16 857	241 559
50-54 ans	3 969 352	129 912	3,3 %	167 044	1 438 389	104 169	274 484	207 052	1 527 949	25 743	224 522
55-59 ans	2 757 516	153 940	5,6 %	96 691	1 003 913	125 574	159 760	116 602	1 093 438	28 366	133 172
60-64 ans	2 726 225	260 754	9,6 %	91 946	985 565	216 902	118 446	116 191	1 059 547	43 852	93 776
65-69 ans	2 757 853	424 905	15,4 %	101 544	932 748	357 261	93 432	112 628	1 024 936	67 644	67 660
70-74 ans	2 489 138	589 821	23,7 %	104 727	731 666	498 719	68 100	91 689	860 803	91 102	42 332
75-79 ans	2 166 683	744 088	34,3 %	99 573	507 789	631 001	52 198	66 265	671 411	113 087	25 359
80 ans et plus	2 338 228	1 377 697	58,9 %	130 622	251 305	1 167 677	52 846	50 560	460 270	210 020	14 928

Source : INSEE, recensement de la population de 1999 (France métropolitaine).

3. La répartition géographique des veuves et veufs

Un tableau en annexe du rapport présente le nombre de veuves et de veufs et le taux de veuvage dans la population de chaque département métropolitain selon les résultats du recensement de 1999. Le taux varie de 11,11 % dans la Creuse à 4,48 % dans les Yvelines et le Val-d'Oise. Ce sont les départements ayant subi le plus fort exode de population qui affichent les taux de veuvage les plus élevés.

S'agissant des veuves, qui représentent plus de 83 % de la population en situation de veuvage, si, dans un département, on rapporte leur nombre au nombre d'habitantes âgées de plus de 75 ans, c'est dans les départements du nord et de l'est de la France que le taux de veuvage est le plus élevé : Pas-de-Calais (13,6 %), Moselle (13,3 %), Nord (13,2 %), Ardennes (12,5 %), Oise (12,4 %). Ces départements ont l'espérance de vie la plus faible notamment pour les hommes.

A l'inverse, ce taux est le plus faible à Paris (8,7 %), département qui compte le plus de femmes célibataires. Il est également faible dans certains départements ruraux : Tarn (5,7 %), Aveyron (9,2 %), Aude (9,2 %), Lot (9,5 %), Gers (9,5 %). Ces départements méridionaux se distinguent de ceux du nord et de l'est par une espérance de vie des hommes plus élevée, ce qui tend naturellement à diminuer le taux de veuvage.

4. Le mode de vie des veuves et veufs

Le dernier recensement complet de la population française en 1999 a montré que le veuvage est très majoritairement vécu solitairement au domicile (60 % des veuves et veufs). Les veuves et veufs étaient peu présents dans les établissements de soins ou sociaux ou médico-sociaux (moins de 7 % du total).

Répartition des veuves et veufs suivant leur mode de vie (recensement de 1999)

Veuvage	hommes		femmes		Total	dont plus de 60 ans
		dont âgés plus de 60 ans		dont âgées plus de 60 ans		
seul	361 000	331 000	1 979 000	1 833 000	2 340 000	2 164 000
en couple	58 000	40 000	139 000	84 000	197 000	124 000
autre ménage	169 000	123 000	928 000	696 000	1 097 000	819 000
en établissement	45 000	42 000	219 000	216 000	264 000	258 000
Total	633 000	536 000	3 266 000	2 830 000	3 899 000	3 366 000

Source : recensement INSEE de 1999.

Le développement des services de soins à domicile et des services à la personne constitue donc une mesure capitale pour l'amélioration de la situation des veuves et veufs français.

Les dernières enquêtes du ministère de la santé montrent toutefois une forte croissance de la population en situation de veuvage dans les établissements d'hébergement de personnes âgées. L'enquête réalisée par la DREES ne permet

toutefois pas de distinguer, parmi les personnes seules, les veuves et veufs des célibataires. Elle montre néanmoins clairement leur dominance parmi les populations hébergées en maison de retraite, en logement-foyer et en unité de soins de longue durée (USLD) : 88 % des résidents vivent seuls (92 % des femmes, 78 % des hommes).

Répartition de la population hébergée en établissement pour personnes âgées

	Maison de retraite		Logement-foyer		USLD		Total	
	hommes	femmes	hommes	femmes	hommes	femmes	hommes	femmes
Sans conjoint	88 690	287 270	25 240	104 120	12 840	47 870	126 770	439 260
Avec conjoint dans l'établissement	8 460	8 610	7 300	7 420	780	920	16 540	16 950
Avec conjoint hors établissement	9 450	9 840	1 630	2 280	6 210	6 520	17 290	18 640
Sans réponse	580	2 570	430	1 360	150	1 420	1 160	5 350
Total	107 180	308 290	34 600	115 180	19 980	56 730	161 760	480 200

USLD : unité de soins de longue durée. Source : enquête EHPA 2003 - DREES

5. La situation financière des veuves et veufs

Les informations recueillies auprès des associations, des partenaires sociaux et des caisses de retraite montrent que les veuves françaises vivent plus difficilement que naguère. Nombreuses sont celles qui sont aujourd'hui amenées à demander des aides ou des secours aux caisses communales d'action sociale, aux caisses de retraite ou aux mutuelles pour couvrir des besoins essentiels : paiement du loyer, du ramonage, des factures d'électricité, de chauffage, etc. La perspective de payer le ticket modérateur dissuade un nombre croissant de veuves de se rendre à l'hôpital. De nombreux médecins traitants constatent que de plus en plus de veuves refusent des prescriptions en raison du reste à charge trop élevé. Aujourd'hui, trop de veuves font des impasses sur leur santé pour des raisons financières.

Le cas du paiement des obsèques révèle une situation également de plus en plus fréquente : les veuves ne sont pas assez pauvres pour une prise en charge par la caisse communale d'action sociale mais pas assez riche pour pouvoir payer la prestation, certes onéreuse, de pré-obsèques.

L'assurance décès qui permet d'accorder un capital décès ne permet pas de couvrir les besoins des conjoints survivants les plus jeunes consécutifs au décès (cf. chapitre D ci-après).

Pour les personnes les plus âgées, la situation est d'autant plus difficile que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV) ne verse plus d'aide ménagère aux assurés de moins de 75 ans et que, compte tenu de la nécessité de maintenir le volume des dépenses, le nombre d'heures d'assistance prises en charge pour les personnes de 75 ans et plus diminue.

Par ailleurs, l'aide sociale de la CNAV n'a pas de fléchage particulier en direction des veuves. L'aide facultative de la CNAV est d'autant plus marginale pour les veuves ayant des enfants à charge qu'elle ne couvre pas les assurés de 50 à 60 ans.

Globalement, les situations de précarité et de pauvreté sont réapparues au sein de la population des veuves et des veufs.

Cette situation devrait empirer lorsque la génération qui a connu les travaux d'utilité collective (TUC) et autres emplois sous-rémunérés ou précaires et qui sera éligible au fonds national de solidarité se retrouvera en situation de veuvage.

a) La faiblesse du revenu des veuves et veufs

Selon l'enquête de l'INSEE sur les revenus fiscaux 2001 (dernière année disponible), le revenu annuel moyen des personnes en situation de veuvage était le suivant.

Revenus fiscaux annuels des veuves et veufs en 2001

Personnes âgées de	Personnes veuves ne vivant pas en couple	Personnes veuves vivant en couple	Rapport revenu seul / revenu en couple
moins de 55 ans	19 700 €	43 800 €	45,0 %
55-64 ans	21 100 €	37 200 €	56,7 %
65-74 ans	17 213 €	30 800 €	55,9 %
75-84 ans	16 411 €	32 300 €	50,8 %
85 ans et plus	15 050 €	34 900 €	43,1 %

Source : INSEE, ERF 2001.

Ce tableau met en relief la situation économiquement difficile dans laquelle se trouvent les jeunes veuves et veufs et les veuves et veufs les plus âgés vivant seuls.

Les personnes veuves qui ne perçoivent pas de pension personnelle mais seulement des droits dérivés avaient un revenu annuel moyen de 12 100 euros. Ce sont le plus souvent des femmes. Rapporté à l'unité de consommation (1 pour une personne seule, 1,5 pour un couple), ce revenu est inférieur en moyenne de 27 % à celui d'un couple de retraités.

Ainsi 13 % des retraités disposant d'un revenu tiré d'un pur droit dérivé sont sous le seuil de pauvreté⁽¹⁾ contre 1 % des couples de retraités. Cela s'explique en grande partie par le fait que le minimum vieillesse (610,28 euros au 1^{er} juillet 2006 pour une personne seule) pour une personne seule est légèrement inférieur au seuil de pauvreté (645 euros par mois en 2003 pour une personne seule, 839 euros pour une famille monoparentale avec un enfant âgé de moins de

(1) Revenu disponible inférieur à 50 % du revenu médian.

14 ans et 968 euros pour une famille monoparentale avec un enfant âgé de plus de 14 ans ⁽¹⁾) alors qu'il est légèrement supérieur pour un couple. Toutefois, les veuves ne percevant qu'une retraite de réversion sont plus souvent exposées à la pauvreté que les autres retraités. En effet, parmi les retraités qui perçoivent une retraite personnelle en sus d'un droit dérivé, seuls 7 % sont sous le seuil de pauvreté.

Nombre et taux de personnes vivant sous le seuil de pauvreté selon leur âge, en 2003

	Femmes		Hommes	
	nombre de pauvres	taux de pauvreté	nombre de pauvres	taux de pauvreté
Moins de 18 ans	556 000	8,6 %	553 000	8,1 %
18 à 29 ans	340 000	8,1 %	310 000	7,3 %
30 à 49 ans	562 000	6,5 %	488 000	5,9 %
50 à 59 ans	250 000	6,4 %	259 000	6,9 %
60 à 74 ans	119 000	2,9 %	86 000	2,4 %
75 ans ou plus	137 000	5,1 %	34 000	2,1 %
Ensemble	1 964 000	6,6 %	1 730 000	6,1 %

Source : INSEE-DGI, enquête revenus fiscaux 2003 (calcul du seuil de pauvreté selon le taux de 50 % du revenu médian). L'âge est apprécié au 31 décembre de l'année de revenu.

Des données portant sur l'année 2004 analysent la situation des bénéficiaires du minimum vieillesse : 54 % des 621 000 bénéficiaires sont des femmes vivant seules ; leur âge moyen est de 79 ans ; 42 % d'entre elles ont plus de 80 ans et 15 % plus de 90 ans.

Les conjoints survivants des fonctionnaires paraissent dans une situation financière nettement meilleure que les conjoints survivants des salariés et non-salariés du secteur privé. Le système de la demi-pension reversée sans condition d'âge ni de ressources satisfait pour l'essentiel les représentants des retraités et des veuves et veufs. Les situations délicates peuvent néanmoins survenir en cas de partage de cette pension entre plusieurs anciens conjoints ou avec des enfants légitimes ou naturels restant à charge.

b) Le coût élevé des tarifs dépendance et hébergement des EHPAD pour une grande partie des veuves et veufs

Tout établissement ayant signé une convention avec le département pour pouvoir accueillir des personnes âgées devient un établissement d'hébergement

(1) Le seuil de pauvreté monétaire est déterminé par rapport à la distribution des niveaux de vie de l'ensemble de la population. L'INSEE le fixe habituellement à 50 % du niveau de vie médian tandis qu'Eurostat privilégie le taux de 60 %. Les montants indiqués ci-dessus sont ceux établis par l'INSEE. Le niveau de vie médian correspond au revenu permettant de répartir la population en deux moitiés égales en nombre en dessous et au-dessus de ce niveau. Le revenu est calculé par unité de consommation selon une échelle où un premier adulte compte pour 1, chaque autre personne de 14 ans ou plus pour 0,5 et chaque enfant de moins de 14 ans pour 0,3. Une pondération supplémentaire de 0,2 point est affectée aux familles monoparentales. Ce mode de calcul est utilisé par l'ensemble des pays de l'Union européenne.

pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). La tarification de ces établissements est décomposée comme suit :

– un tarif journalier couvrant les dépenses de soins du résident : ce tarif est entièrement et directement pris en charge par l'assurance maladie ;

– un tarif journalier couvrant les dépenses de traitement de la situation de dépendance du résident : ce tarif est réglé par le résident qui peut bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie accordée par le département ;

– un tarif journalier couvrant les dépenses d'hébergement du résident : ce tarif est réglé par le résident qui peut bénéficier de l'aide sociale du département à condition d'avoir des ressources inférieures au prix de journée de l'établissement, déduction faite du tarif soins ⁽¹⁾. En ce cas, 90 % de l'aide sociale sont versés à l'établissement (un minimum de 73 euros par mois, en 2006, est laissé au résident).

Il n'existe pas de recensement des tarifs pratiqués par les EHPAD en France. La Cour des comptes a mené une enquête sur les tarifs des EHPAD dans dix départements pour la rédaction de son rapport public de novembre 2005 sur les personnes âgées dépendantes. Il en ressort que le tarif journalier moyen d'hébergement en 2004 variait de 32 euros dans les Vosges à 56 euros à Paris, l'écart entre les établissements allant de 18,36 euros dans le logement-foyer communal de Besançon à 77 euros dans l'unité de soins de longue durée de l'hôpital Vaugirard de Paris. Le tarif hébergement des maisons de retraite du syndicat d'établissements privés commerciaux variait en 2005 de 47 à 80 euros, avec une moyenne de 60 euros ; celui des maisons de retraite de la fédération des établissements privés non lucratifs de 41 à 59 euros, avec une moyenne de 47 euros (*cf.* rapport n° 3091 du 17 mai 2006 de Mme Paulette Guinchard, rapporteure de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale sur la tarification des EHPAD).

En ajoutant le tarif hébergement et la partie du tarif dépendance restant à la charge du résident, la Cour des Comptes a estimé à 42 à 42,5 euros par jour en 2003 le prix moyen de journée en maison de retraite à but non lucratif, soit 1 280 à 1 300 euros par mois.

Cette estimation montre le décalage auquel sont confrontées de nombreuses veuves ne disposant pour revenu que de leur seule pension de réversion. Ces personnes âgées dépendantes sont conduites à liquider leur patrimoine et vivre dans l'incertitude permanente quant à leur capacité à faire face à la moindre augmentation tarifaire et donc au risque de devoir changer

(1) 111 000 personnes âgées ont bénéficié de l'aide sociale à l'hébergement en 2004, soit un résident sur six. Ce nombre a diminué de 5 % depuis 2004, en lien avec la diminution des bénéficiaires du minimum vieillesse.

d'établissement. Ces tarifs constituent d'ailleurs fréquemment pour ces personnes une barrière à l'entrée dans un EHPAD.

Par ailleurs, il n'est pas normal, comme le rapport précité de Mme Paulette Guinchard le dénonce, que les résidents des EHPAD assument la charge de financement du coût de la construction des bâtiments et installations (leur amortissement est répercuté sur le prix de journée), des emprunts contractés pour la création ou l'extension des établissements et des personnels chargés de l'entretien de la structure des bâtiments.

Il est clair que l'importance du reste à charge supporté par les veuves et les veufs accueillis en établissement annihile le reste à vivre laissé aux résidents. Les articles L. 232-9 et R. 232-34 du code de l'action sociale et des familles fixe à 1 % des prestations minimales de vieillesse – soit 73 euros par mois – le montant minimal de l'allocation personnalisée d'autonomie maintenu à la disposition du résident après paiement des prestations à charge. De ce point de vue, une réflexion sur l'extension du reste à vivre devient nécessaire. Les personnes handicapées ont bénéficié d'un triplement de leur reste à vivre, qui est passé de 10 à 30 % de l'allocation aux adultes handicapés.

d) Le patrimoine réduit des veuves et veufs

Le patrimoine moyen des personnes en situation de veuvage est inférieur de 40 % à celui des autres Français. Il est toutefois comparable à celui des personnes seules célibataires du même âge.

Le patrimoine médian des veuves les plus âgées – plus de 80 ans – est moitié moindre que celui des veuves de moins de 60 ans.

Situation patrimoniale des Français âgés de 50 ans et plus

Français âgés de	Veuf ou veuve		Autres ménages	
	Médiane	Moyenne	Médiane	Moyenne
50 à 54 ans	75 000	110 000	57 000	127 000
55 à 59 ans	97 000	134 000	154 000	244 000
60 à 64 ans	71 000	129 000	154 000	238 000
65 à 69 ans	67 000	120 000	146 000	222 000
70 à 74 ans	66 000	118 000	140 000	201 000
75 à 79 ans	64 000	94 000	133 000	204 000
80 à 84 ans	44 000	105 000	98 000	200 000
85 ans et plus	50 000	95 000	92 000	175 000
Ensemble	62 000	108 000	104 000	173 000

Source: INSEE, Enquête patrimoine 2004.

Les entretiens réalisés par le rapporteur confirment l'obligation dans laquelle se trouvent de nombreux veufs et veuves de vendre une partie de leur patrimoine ou de s'endetter afin de faire face à la perte de revenus entraînée par le décès du conjoint. Ce phénomène est accentué lorsque le décès du conjoint

entraîne la perte d'allocations sociales, en particulier l'allocation personnalisée d'autonomie.

B. LE DROIT À RÉVERSION

Une pension de réversion est accordée aux veuves, veufs ou aux conjoints divorcés d'un assuré décédé ou disparu titulaire d'une pension de retraite ou qui aurait pu en être bénéficiaire à l'âge de la retraite ⁽¹⁾.

Le versement d'avantages de réversion constitue la pierre angulaire de l'édifice des dispositions des régimes d'assurance vieillesse applicables aux conjoints survivants. Le droit à réversion a toujours accompagné la mise en place des pensions de retraite. Ainsi, dès 1772, des pensions sont reversées aux veuves des ingénieurs des Ponts et Chaussées et en 1782-1783 une pension de réversion est accordée aux veuves des agents et commis de l'Etat bénéficiaires de pensions de retraite. Avant la création de l'assurance vieillesse par l'ordonnance du 19 octobre 1945, le droit à la réversion dans le secteur privé a été prévu notamment par la loi du 5 avril 1910 qui a institué un régime d'assurance obligatoire pour les salariés du commerce et de l'industrie, la loi du 5 avril 1928 mettant en place une assurance notamment pour les risques invalidité, vieillesse et décès au bénéfice des salariés titulaires d'un contrat de travail et la loi du 30 avril 1928 un régime spécial pour les agriculteurs.

L'article 31 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, a substantiellement modifié le régime de la réversion des pensions de retraite de base pour les assurés relevant du régime général et des régimes alignés (régimes des salariés agricoles, des commerçants, des artisans et des industriels), l'article 56 de ladite loi pour les fonctionnaires civils et les articles 96 et 102 pour les professions libérales et pour les non-salariés agricoles. La loi n'a toutefois pas eu pour ambition de refondre l'ensemble du droit à réversion existant dans tous les régimes de protection sociale. Les règles relatives à la réversion de base ont été significativement rapprochées entre le régime général, les régimes alignés et les régimes des professions libérales et des non-salariés agricoles par les articles 31, 96 et 102 de la loi. Des différences profondes subsistent entre le régime général et les régimes spéciaux, au nombre desquels figure celui des fonctionnaires (*cf.* analyse ci-après).

Les pensions de réversion des régimes complémentaires restent régies par les règles propres à chacun de ces régimes qui peuvent diverger substantiellement par rapport à celles fixées par la loi et les décrets pour le régime général. Les régimes spéciaux s'écartent également fortement des principes appliqués par le régime général. Néanmoins, la loi du 21 août 2003 a permis un rapprochement

(1) La pension de retraite fictive génératrice de la pension de réversion est calculée comme suit pour un assuré décédé en 2007 :

$$\text{ Salaire annuel moyen } \times 50 \% \times \frac{\text{ Nombre de trimestres d'assurance de l'assuré décédé }}{158 \text{ trimestres}}$$

calculé sur 24 ans

appréciable entre les régimes de base des travailleurs salariés et des non-salariés du secteur privé ainsi qu'entre la situation des bénéficiaires d'une réversion d'une seule caisse de retraite et celle des bénéficiaires d'une réversion de plusieurs régimes de retraite de base.

Les auditions du rapporteur (*cf.* liste en annexe) montrent qu'il existe une aspiration à harmoniser davantage les paramètres des régimes de la réversion, notamment entre le régime de base de la sécurité sociale et les régimes complémentaires, du fait que les différences ne sont pas comprises par les assurés et les ayants droit eux-mêmes. Néanmoins, les objectifs et la philosophie même des droits à réversion étant fondamentalement différents, il paraît illusoire de rechercher aujourd'hui un alignement des conditions d'attribution des pensions de réversion, en particulier entre le régime général et le régime spécial de la fonction publique.

Ainsi il est fondé de se demander si les oppositions radicales entre les régimes de base et complémentaires en matière de réversion (ouverture du droit dérivé sans condition d'âge mais sous conditions de ressources pour le régime général à terme, contre ouverture sous condition d'âge mais sans conditions de ressources pour les régimes complémentaires) ne sont pas d'une utilité sociale permettant de secourir par l'un des deux régimes des veuves ou veufs dont le droit ne peut pas être ouvert par l'autre régime.

Si les mécanismes de la réversion obéissent à des logiques spécifiques aux différentes catégories de régimes de retraite, il est toutefois utile de réfléchir aux possibilités de rapprochement afin d'effacer des inégalités de traitement que les assurés et leurs ayants droit peuvent percevoir comme des injustices. Le Conseil d'orientation des retraites, dans son avis du 24 novembre 2005 sur la réforme de la réversion, a souligné l'utilité d'un réexamen global des avantages de réversion. Son étude est en cours mais ne sera pas achevée avant le premier trimestre 2007.

Outre les propositions d'harmonisation des régimes ou de simplification, notamment des conditions de ressources, d'autres réformes ambitieuses sont évoquées, comme par exemple la constitution de droits propres à pension pour les conjoints d'assurés et les enfants à charge qui ne remettrait pas en cause la réversion mais faciliterait le traitement des situations de familles recomposées.

1. La réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes de base des non-salariés

Pour une information juridique exhaustive sur la réforme des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés, on se reportera aux circulaires CNAV n° 2005/17 du 11 avril 2005 et n° 2006/37 du 8 juin 2006 (consulter le site : http://www.legislation.cnav.fr/web/recherche/rech_frame_textes.htm).

Rappelons que la réforme s'applique aux pensions de réversion de base servies par le régime général, les deux régimes des salariés et exploitants agricoles, le régime des artisans, le régime des commerçants et industriels (réunis dans le régime des

indépendants), le régime des professions libérales à l'exception de celui des avocats.

a) La suppression de la condition d'âge

La loi du 21 août 2003 a autorisé le versement de la pension de réversion au conjoint survivant sans attendre qu'il ait atteint l'âge de 55 ans. Ce dernier point est capital car la pension peut constituer le seul ou le principal revenu de nombreuses veuves et veufs.

La suppression de la condition d'âge pour le versement des pensions de réversion fait l'objet d'une application progressive dans le temps (*cf.* tableau ci-après).

Il convient néanmoins de signaler que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) attend un calendrier spécifique d'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à réversion pour les conjoints survivants de ses assurés. La légitimité de cette mesure dérogatoire a été reconnue par M. Philippe Douste-Blazy, ministre des solidarités, de la santé et de la famille, dans une lettre du 5 janvier 2005, qui a annoncé une instruction ministérielle écrite destinée à sécuriser la situation juridique des caisses, suivie d'un décret spécifique. Ces mesures sont rendues indispensables par le fait que la CNAVPL accordait, avant la réforme, des pensions de réversion aux seules personnes âgées d'au moins 65 ans, mais sans conditions de ressources.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a évalué le coût annuel de l'ouverture de la réversion aux veufs de moins de 55 ans pendant la période de montée en charge. Cette évaluation de novembre 2004 n'a pas été réexpertisée depuis cette date.

Coût annuel net de l'ouverture de la réversion aux veufs et veuves de moins de 55 ans

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût (M€)	60	120	130	150	160	170	340

Source : COR, séance du 9 novembre 2004 ; calcul de la direction de la sécurité sociale.

b) La suppression des conditions relatives à l'état matrimonial

La réforme a également permis de mieux prendre en compte les droits des éventuels conjoints divorcés remariés en supprimant la condition de non-remariage du conjoint survivant et les exigences tenant à la durée de mariage (deux années) pour le versement d'un avantage de réversion.

Néanmoins, en droit, une pension de réversion ne peut être accordée, ni au concubin notoire d'un assuré décédé, ni au conjoint lié par un pacte civil de solidarité (PACS). Il en va de même pour l'allocation veuvage. On estime à plus de 300 000 le nombre de personnes liées par un PACS, 170 000 PACS ayant été conclus au total au début de l'année 2006 et 20 000 ayant été dissous. Une

modification de la loi ne paraît pas opportune. L'évolution du droit, notamment la jurisprudence du Conseil d'Etat sous l'influence de la jurisprudence européenne, devrait permettre des évolutions concernant les pacsés. Quant aux concubins, la difficulté majeure tient à l'incertitude juridique de cette situation maritale qui est source d'insécurité juridique.

En cas de remariage de l'assuré décédé, le droit à la réversion est réparti entre les anciens conjoints au prorata de la durée de chaque mariage. Chacune des parts de pension est majorée de 10 % si trois enfants ont été élevés. Chaque fraction de pension peut être également majorée, le cas échéant, de façon à porter son montant au niveau de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (250,78 euros par mois pour une personne seule) à laquelle s'ajoute l'allocation supplémentaire du Fonds solidarité vieillesse (359,50 euros par mois pour une personne seule), ce qui permet d'atteindre les 610,28 euros du minimum vieillesse.

c) Les nouvelles conditions de ressources

La loi du 21 août 2003 a simplifié les règles d'attribution des pensions de réversion en substituant un calcul fondé sur le seul respect d'un plafond de ressources dont dispose le conjoint survivant à un calcul complexe reposant sur une double condition portant sur les ressources du conjoint survivant et le respect d'une limite de cumul entre les pensions de base personnelles du conjoint survivant et ses pensions de réversion (*cf.* rapport n° 2238 du 6 avril 2005 sur la mise en application de la loi du 21 août 2003).

La suppression des conditions autres que financières pour l'ouverture du droit à la réversion constitue une avancée sociale très substantielle. Le Conseil d'orientation des retraites a estimé en novembre 2004 que cette réforme permet au régime général des travailleurs salariés d'accorder, compte tenu des conditions de ressources, une pension de réversion à environ 126 000 veuves ou veufs qui n'y auraient pas eu droit si la loi n'avait pas été modifiée. L'ouverture de ces droits s'échelonne dans le temps selon le rythme suivant :

Dénombrement des personnes nouvellement éligibles au droit à la réversion

Âges	52-54 ans	51 ans	50 ans	< 50 ans	Total
Date d'ouverture du droit	1 ^{er} juillet 2005	1 ^{er} juillet 2007	1 ^{er} juillet 2009	1 ^{er} janvier 2011	—
Part des éligibles parmi les veufs et veuves de moins de 55 ans	34 %	8 %	6 %	52 %	100 %
Nombre de personnes nouvellement éligibles	42 800	10 100	7 600	65 500	126 000

Lecture : 34 % des conjoints survivants de moins de 55 ans que leurs revenus rendront éligibles au bénéfice d'une pension de réversion du régime général des travailleurs salariés sont âgés de 52 à 54 ans, ce qui représenterait 42 800 personnes éligibles au 1^{er} juillet 2005.

Source : *comptes de la sécurité sociale soumis au Conseil d'orientation des retraites de juin 2005.*

Sachant que le régime général gère environ un retraité sur deux, le nombre des bénéficiaires des nouvelles conditions de réversion des pensions de retraite devrait atteindre les 250 000.

- *Le plafond d'éligibilité à la réversion*

La mise en application réglementaire de la réforme des pensions de réversion s'est focalisée sur la définition des conditions de ressources (*cf.* rapport n° 2238 précité). Les décrets n°s 2004-1447 et 2004-1451 du 23 décembre 2004 ont finalement, suivant les propositions du Conseil d'orientation des retraites, maintenu à l'écart du calcul du plafond de ressources, contrairement à ce que les décrets n°s 2004-857 et 2004-858 du 24 août 2005 prévoyaient, les pensions de réversion complémentaires, de même que des revenus acquis par suite du décès de l'assuré et ceux des biens de la communauté, conformément aux règles en vigueur avant la réforme. Pour équilibrer financièrement la réforme, les décrets du 23 décembre 2004 ont étalé davantage dans le temps la suppression de la condition d'âge. Le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a néanmoins accordé un abattement de 30 % sur les revenus d'activité du conjoint survivant s'il est âgé d'au moins 55 ans afin d'inciter le conjoint survivant à reprendre son activité professionnelle.

Les ressources prises en compte pour déterminer si un droit à réversion peut être ouvert sont celles réunies sur les trois mois précédant l'entrée en jouissance de la pension de réversion. Lorsqu'elles excèdent le quart du plafond de ressources, il leur est substitué celles afférentes aux douze mois civils précédant cette date, qui sont alors comparées au montant annuel de ce plafond.

La déclaration de demande de pension de réversion reste un exercice administratif particulièrement complexe pour une veuve ou un veuf, qui est souvent dans une situation de fragilité au moment du dépôt de sa demande. Par comparaison, les formulaires fiscaux de déclaration de revenus sont d'une grande simplicité. En effet, il n'existe qu'une liste des revenus qu'il convient de ne pas prendre en compte dans le calcul des ressources mais pas de listes de revenus pris en compte. En outre, les caisses demandent aux veuves de déclarer des revenus à des fins de contrôle administratif et non pour le calcul du plafond, ce qui peut accroître la confusion (par exemple, la déclaration du revenu minimum d'insertion est demandée afin d'avertir la caisse d'allocation familiale débitrice et éviter le cumul du RMI avec la pension de réversion).

Le rapporteur s'interroge sur la possibilité et l'efficacité d'une simplification de la procédure afin d'établir une liste, même longue, de revenus à déclarer pour le calcul du plafond et une liste à des fins de contrôle administratif, les demandeurs de pension n'ayant qu'à remplir les cases de ceux des deux listes correspondant à leur situation. La CNAV juge difficile d'établir une liste exhaustive des ressources à déclarer. Assurément, mais seule une liste des ressources principales écartant les revenus minimes (des veuves doivent déclarer

des revenus annuels de 10 ou 20 euros parfois) devrait être établie pour vraiment simplifier le système.

Les ressources prises en compte sont en fait celles existant en matière de minimum vieillesse. Or les textes sont très anciens et disparates. En 2003, le gouvernement n'a pas eu le temps matériel d'engager une révision en profondeur de la liste des revenus pris en compte ou exclus du calcul du plafond. On pourrait se rapprocher du régime fiscal de calcul des ressources qui est plus clair, notamment parce qu'il dresse une liste des revenus à déclarer, ou même s'appuyer sur le revenu fiscal déclaré, mais celui-ci n'incorpore pas le revenu fictif correspondant à des résidences non occupées. En outre, le revenu fiscal est calculé *a posteriori* alors que le plafond de ressources doit être calculé *a priori* avant la liquidation des droits. Il serait néanmoins utile d'étudier cette piste de réforme.

Face aux difficultés engendrées par ces règles, il a été indiqué au rapporteur que les caisses prennent souvent contact avec les veuves et veufs pour les inciter à se déplacer pour rencontrer des agents formés spécialement afin de dresser avec eux la liste des revenus à déclarer.

Régime juridique des pensions de réversion versées par le régime général et les régimes assimilés

Situation antérieure au 1 ^{er} juillet 2004	Loi n° 2003-775 du 21 août 2003	Décrets n° 2004-857 et 2004-858 du 24 août 2004	Décrets n° 2004-1447 et 2004-1451 du 23 décembre 2004
Conditions d'ouverture du droit à réversion :	(1° du I de l'art. 31)		
Durée de mariage (2 ans)	Supprimé au 1 ^{er} juillet 2004	Supprimé	Supprimé
Absence de remariage	Supprimé au 1 ^{er} juillet 2004	Supprimé	Supprimé
Age minimum de 55 ans du conjoint survivant	Suppression progressive (plafonds fixés par décret)	Pension de réversion versée aux conjoints survivants âgés d'au moins : - 55 ans avant le 1 ^{er} juillet 2005, - 52 ans avant le 1 ^{er} janvier 2007, - 49 ans avant le 1 ^{er} janvier 2008, - 46 ans avant le 1 ^{er} janvier 2009, - pas de condition d'âge à compter de 2009	Pension de réversion versée aux conjoints survivants âgés d'au moins : - 55 ans avant le 1 ^{er} juillet 2005, - 52 ans avant le 1 ^{er} juillet 2007, - 51 ans avant le 1 ^{er} juillet 2009, - 50 ans avant le 1 ^{er} janvier 2011, - pas de condition d'âge à compter de 2011
Plafond de ressources : Ressources personnelles du conjoint survivant hors pensions de base prises en compte	Ensemble des ressources prises en compte (1° et 2° du I de l'art. 31) (voir tableau ci-après)	Voir tableau ci-après	Voir tableau ci-après
Montant de la pension de réversion :			
54 % de la pension de base du conjoint	Non modifié (taux fixé par décret)	Non modifié	Non modifié
Majoration de 10 % si le bénéficiaire a eu au moins 3 enfants ou s'il a élevé 3 enfants pendant 9 ans	Non modifié (nombre, âge et situation des enfants fixés par décret)	Non modifié	Non modifié
Majoration forfaitaire pour charge d'enfants (jusqu'à 20 ans)	Non modifié	Non modifié : majoration forfaitaire de 86,21 euros au 1 ^{er} janvier 2006	Non modifié
Ne peut être inférieur à un minimum si le conjoint totalisait au moins 15 ans d'assurance (en deçà de 15 ans, le minimum est réduit à due proportion)	Non modifié : durée de 15 ans d'assurance fixée par décret ; réduction 1/60 ^e par trimestre d'assurance manquant.	Non modifié : minimum de 254,01 euros par mois au 1 ^{er} janvier 2006 s'il y a 15 ans d'assurance.	Non modifié
Ne peut être supérieur à un maximum : 54 % du maximum de la pension servie par le régime général (hors majorations pour enfants à charge)	Non modifié	Non modifié : 699,03 euros par mois au 1 ^{er} janvier 2006 s'il y a 15 ans d'assurance.	Non modifié

Situation antérieure au 1 ^{er} juillet 2004	Loi n° 2003-775 du 21 août 2003	Décrets n° 2004-857 et 2004-858 du 24 août 2004	Décrets n° 2004-1447 et 2004-1451 du 23 décembre 2004
Limites de cumul :	(1° et 2° du I de l'art. 31)		
52 % de la somme des avantages de retraite et invalidité propres et de la pension principale du conjoint décédé	Supprimé	Supprimé (art. D. 355-1 CSS abrogé)	Suppression maintenue
73 % de la pension de vieillesse maximale du régime général	Supprimé	Supprimé (art. D. 355-1 CSS abrogé)	Suppression maintenue
Liquidation de la pension de réversion :	(2° du I de l'art. 31)		
Liquidation définitive lors de l'attribution de la pension (mais règles de limitation du cumul avec une retraite personnelle servie ou venant à être servie)	Montant révisable en fonction des ressources de l'allocataire	La révision est effectuée à chaque modification des ressources du conjoint survivant.	Pension révisable jusqu'à l'entrée en jouissance de tous les avantages personnels de retraite de l'allocataire (fin des contrôles trois mois après) ou, si le bénéficiaire de la réversion n'a jamais travaillé, jusqu'à 60 ans.
Information sur les ressources de l'allocataire de la pension de réversion	(pas de disposition législative)	Le demandeur a l'obligation de communiquer ses ressources et les modifications intervenues (R. 815-40 CSS). Des contrôles et vérifications sont possibles (R. 815-41 CSS).	Disposition maintenue
Allocation veuvage :	(V de l'art. 31)		
Versement avant l'âge de 55 ans	Allocation veuvage maintenue jusqu'à la suppression de la condition d'âge		

Source : commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

Principales ressources prises en compte pour l'attribution d'une pension de réversion du régime général et des régimes alignés

Ressources PRISES EN COMPTE dans le calcul du plafond de ressources		Ressources EXCLUES du calcul du plafond de ressources	
Situation antérieure à la réforme	Décrets du 24 août 2004	Décrets du 23 décembre 2004	Situation antérieure à la réforme
Revenus de remplacement de l'allocataire (indemnités chômage, maladie, accident du travail)	Idem mais avec abattement de 30 % pour les conjoints survivants âgés de 55 ans et plus		Revenus d'activité et de remplacement du conjoint assuré décédé
Revenus professionnels personnels de l'allocataire (salaires bruts, avantages en nature, ...)			Pensions d'invalidité du conjoint survivant (sous condition de cumul)
Retraites personnelles des régimes complémentaires obligatoires	Retraites personnelles des régimes de base et des régimes complémentaires obligatoires, et pensions personnelles d'invalidité		Retraites personnelles des régimes de base (sous condition de cumul)
	Pension de réversion des régimes complémentaires obligatoires (*)		Pensions de réversion des régimes complémentaires obligatoires
	Pensions de réversion des régimes de base prenant effet au 1 ^{er} juillet 2006 (art. R. 173-17 CSS) (**)		Pension de réversion des régimes de base (bonification de pension de 10 % pour avoir élevé 3 enfants)
	Revenus tirés de placements ou de biens immobiliers des époux ou hérités du conjoint décédé		Revenus tirés de placements ou de biens immobiliers des époux ou hérités du conjoint décédé
Revenus tirés de biens mobiliers ou immobiliers personnels actuels de l'allocataire ou transmis en donation à des descendants (évalués à 3 % de leur valeur vénale) (R. 815-28 CSS)			Valeur des locaux d'habitation de la résidence principale ; valeur des bâtiments de l'exploitation agricole (art. R. 815-25 CSS). Valeur des meubles meublants.
Pension d'invalidité, rente d'accident du travail ou de maladie professionnelle, rente d'ascendant personnelles (les rentes de réversion ou d'avant droit sont exclues)			Prestations familiales ; allocations d'aide sociale, RMI, AAH, amiante ; majorations pour tierce personne ; indemnité de soins aux tuberculeux (art. R. 815-25 CSS)
Donations du conjoint au cours des 10 dernières années (3 % de leur valeur vénale en cas de donation sur les 5 dernières années ou 1,5 % en cas de donation de plus de 5 ans et de moins de 10 ans) (R. 815-28 CSS)			Pensions de veuve de guerre ; retraite du combattant ; pensions attachées aux distinctions honorifiques ; majoration spéciale des veuves de grands invalides (R. 815-25 CSS)
Prestations et ressources versées de l'étranger ou par des organisations internationales			Capital ou rente d'assurance-décès (circulaire CNAV n°31/75)
Rentes viagères d'assurance vie ou tirées d'une vente en viager. Pension alimentaire. Prestations compensatoires suite à un divorce. Allocation de parent isolé.			Allocation de logement (art. L. 831-1 CSS) et aide personnalisée au logement (loi n° 77-1, art.15).
Plafond de ressources :			
Avant le 30 juin 2004 :	Les ressources du demandeur à la date de sa demande ou du décès du conjoint ne doivent pas dépasser 2080 fois le taux du SMIC horaire.		
Depuis le 1 ^{er} juillet 2004 :	Les ressources personnelles du demandeur ne doivent pas dépasser 2080 fois le taux du SMIC horaire en vigueur au 1 ^{er} janvier (17 201,60 € bruts au 1 ^{er} juillet 2006). Le cas échéant, en cas de remariage, de PACS ou de vie maritale en concubinage, les ressources du ménage ne dépassent pas 3328 fois le taux du SMIC horaire (27 522,56 € bruts au 1 ^{er} juillet 2006).		

(*) La prise en compte des pensions de réversion des régimes complémentaires légalement obligatoires intervenait à compter du 1^{er} juillet 2006.

(**) A cette date, les avantages de réversion de base sont pris en compte pour la détermination du plafond de ressources et du montant de la pension à servir pour les assurés relevant de deux ou plusieurs des régimes d'assurance vieillesse suivants : régime général, régimes agricoles, régimes des non-salariés non agricoles, à l'exception de celui des avocats.

Source : Commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale.

**Tableau actualisé des ressources à exclure pour les pensions de réversion
(circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006)**

Ressources	Textes de référence
Aide personnalisée au logement et allocation de logement	Loi n° 77/1 du 03/01/1977 – Article 15
Aide des personnes tenues à l'obligation alimentaire	Circulaire CNAV n° 13/74 du 23 janvier 1974
Allocations d'aide sociale	Lettre ministérielle 3536/AG du 23 mai 1962
Allocation de compensation accordée aux aveugles et aux grands infirmes travailleurs et les avantages en espèce dont l'intéressé bénéficie au titre de l'aide sociale	CSS – Article R.815-25, 7°
Allocation de vétérance des sapeurs pompiers volontaires	Loi n° 99/128 du 23/02/1999, article 1 ^{er}
Allocations allouées aux veuves d'accidentés du travail, pour les enfants à charge	Lettre du ministère de l'agriculture du 19 février 1960
Allocation de la ville de Paris en raison de son caractère facultatif	Réponse question écrite du 29 avril 1976
Allocation supplémentaire mentionnée aux articles L.815-2 et L.815-3 (anciens) du Code de la sécurité sociale quel que soit le titulaire et la nature du droit	CSS – Article L.815-8 (ancien)
Avantages de réversion servis par les régimes complémentaires aux régimes visés par le dispositif	CSS – Article R.353-1
Allocation adulte handicapé (AAH) servie au demandeur, à son conjoint, ou concubin ou pacsé si titulaire d'un droit propre de vieillesse ou d'invalidité	Lettre ministérielle 558 G/79 du 19 mars 1982
Allocation veuvage	Lettre ministérielle du 15 juillet 2005
La valeur des locaux d'habitation occupés à titre de résidence principale par l'intéressé et les membres de sa famille	CSS – Article R.815-25, 1°
La valeur des terres, du cheptel et des bâtiments de l'exploitation agricole qu'ils soient utilisés ou non personnellement par l'assuré	CSS – Article R.815-25, 2°
La valeur des meubles meublants	Circulaire ministérielle 64/SS du 22 juin 1964
Assurances décès	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
Assurances vie du décédé versées au conjoint survivant en raison de ce décès	Circulaire CNAV n° 31/75 du 5 mars 1975, § 234
Allocation amiante servie au demandeur	Circulaire CNAV n° 2002/56 du 2 octobre 2002, § 21
Assurance vie souscrite par un époux au profit de l'autre – Lors du décès, le capital versé au conjoint survivant est acquis en raison du décès de l'assuré	Circulaire CNAV n° 31/75 du 5 mars 1975, § 234
Biens propres du décédé, biens issus du décès, biens de communauté avec l'assuré décédé	CSS – Article R.353-1 Lettre ministérielle 189/AG du 6 octobre 1977 Lettre ministérielle 155/AG du 3 août 1955
Les capitaux décès versés au conjoint survivant consécutivement au décès de l'assuré	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
Droits de conjoints servis par les NSNA (avantage de conjoint et majoration conjoint à charge) s'éteignant au décès de l'assuré	nc
Droits dérivés du vivant servis seuls ou en complément d'un droit propre non salarié agricole s'éteignant au décès du conjoint	nc

Ressources	Textes de référence
Montant des cessions consenties à titre onéreux en vue de l'obtention de l'indemnité annuelle de départ ou de l'indemnité viagère de départ ayant le caractère d'un complément de retraite	Décret n° 84/84 du 1 ^{er} février 1984, article 19
Indemnité viagère de départ (IVD) attribuée avant le 1 ^{er} juillet 1981	Lettre circulaire CNAVMA n° 8 du 22/07/1968
Indemnité complémentaire de restructuration ou prime spéciale assortissant certaines indemnités viagères de départ	Décret n° 69-1029 du 17/11/1969, article 23
Indemnité au preneur sortant prévue aux articles L.411-69 et suivants du code rural Indemnité au preneur sortant bénéficiaire d'une indemnité de départ	Décret n° 81-88 du 30 janvier 1981, article 22 Décret n° 84/84 du 1 ^{er} février 1984, article 19
Indemnités de déplacement des agriculteurs membres des organismes de la Mutualité Sociale Agricole	Réponse question écrite du 29 juin 1976
Indemnités de fonction perçues par les maires et adjoints	Lettre ministérielle 180/189 du 9 août 1963
Indemnités des soins aux tuberculeux	CSS – Article R.815-25, 4°
Indemnité de départ acquise par l'assuré décédé et versée au décédé ou au conjoint (artisan-commerçant)	CSS – Article R.353, 13°
Indemnités ou rente viagère versée aux personnes dont les parents ont été victimes de persécutions raciales	Lettre CNAV du 5 décembre 2002
Indemnités en faveur des rapatriés prévues par la loi n° 70-632 du 15 juillet 1970 et les rentes viagères résultant de la conversion de ces indemnités	Décret n° 76-470 du 25 mai 1976
Majoration spéciale prévue à l'article L.52-2 du Code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre	CSS – Article R.815-25, 5°
Majoration de pension ou l'allocation accordée aux personnes dont l'état de santé nécessite l'aide constante d'une tierce personne	CSS – Article R.815-25, 6°
Majoration forfaitaire pour charge d'enfant accordée en complément de la pension de réversion	Circulaire du ministère de l'agriculture n° 7024 du 21 juillet 1988
Majoration pour enfants (10 %) : - sur droit personnel de base du demandeur, quel que soit le régime débiteur, - sur pension de réversion servie au demandeur par les régimes visés par le dispositif	Circulaire CNAV n° 2006/6 du 13 janvier 2006, § 13
Pension ou allocation d'orphelin versée au demandeur et à son conjoint, concubin ou pacsé	Circulaire ministérielle des affaires sociales n° 85 du 27 juillet 1956, § 29 Loi n° 70-1218 du 23 décembre 1970
Pensions d'orphelin et toutes les prestations accordées pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants par l'aide sociale, le Code des pensions militaires d'invalidité, et par d'autres législations	Circulaire ministérielle 64/SS du 22 juin 1964
Pension alimentaire versée au demandeur par son ex-conjoint pour subvenir à l'entretien et à l'éducation des enfants dont il a la charge	CPI Evreux du 22 décembre 1959
Pensions attachées aux distinctions honorifiques	CSS – Article R.815-25, 9°
Prestations familiales	CSS – Article R.815-25, 3° CSS – Article L.511-1
Prestations algériennes dues aux ressortissants français, mais non payées en raison de la législation algérienne (prestations non exportables)	Lettre ministérielle du 21 novembre 1994

Ressources	Textes de référence
Pensions de veuve de guerre	Circulaire CNAV n° 31/75 du 05/03/1975, § 234
PVVV et PIVV	Circulaire CNAV n° 2006/6 du 13/01/2006, § 5
<p>Pensions de réversion de base servies par le régime général, la CANCAVA, l'ORGANIC, les salariés du régime agricole, les non salariés agricoles, le régime des professions libérales sauf avocats :</p> <ul style="list-style-type: none"> – servies au conjoint, concubin ou pacsé du demandeur de pension de réversion ; – servies au demandeur de réversion au titre d'un ex-conjoint ; – servies au demandeur de réversion au titre du même conjoint décédé, liquidées selon la législation antérieure au 1^{er} juillet 2006. 	§ 32 de la présente circulaire
Prime unique à la cessation laitière et prime de conversion	Décret n° 84-481 du 21 juin 1984
Prime annuelle à la cessation laitière dans la mesure où le bénéficiaire continue à exploiter	Lettre du ministère de l'agriculture du 6 décembre 1989
Prime d'abandon de la culture de la vigne	nc
Prime de départ versée aux agriculteurs en difficulté	Décret n° 88-529 du 4 mai 1988, article 6
La réversion des retraites supplémentaires d'entreprise	CSS – Article R.353-1, 3°
Les revenus de l'épargne prévoyance du décédé versés au conjoint survivant en raison de ce décès	CSS – Article R.353-1, 3°
Revenus d'activité et de remplacement de l'assuré décédé	CSS – Article R.353-1, 1°
Rente d'accident du travail de réversion ou d'ayant droit issu du décès et versé au conjoint survivant	CSS – Article R.353-1 3°
Rente de chevrons de front belge	Circulaire ministérielle 98/SS du 22/10/1959
Rente viagère au profit des Harkis instituée par l'article 47 de la loi 99/1173 du 30/12/1999	Décret n° 2000/840 du 30 août 2000
Rente de réversion des contrats Madelin et la rente de réversion ARIA	CSS – Article R.353-1, 3°
Rente de survivant servie par la Caisse des professions libérales à l'exception des avocats	CSS – Article R.353-1, 3°
Rentes versées par l'Allemagne en réparation des dommages causés par le régime hitlérien	Lettre ministérielle Travail 7053 du 28/04/1971 Lettre ministérielle du 14 octobre 2002
Retraite du combattant	CSS – Article R.815-25, 8°
Revenu minimum d'insertion (RMI)	Lettre ministérielle AG216/89 du 7 juillet 1989
Secours d'assistance versés aux ressortissants suisses par les autorités suisses d'assistance	Circulaire ministérielle 59/SS du 7 juillet 1958
Secours bénévoles et précaires ou de bienfaisance versés par une collectivité ou une personne non tenue à l'obligation alimentaire	Lettre ministérielle 101/362 du 5 janvier 1962
Secours et prestations versés aux rapatriés	Lettre ministérielle 261/258 du 20/12/1962 Circulaire ministérielle 71 SS du 27 mai 1963
Versement exceptionnel de 5 euros par mois au titre de l'année 2005 par les Pays-Bas aux personnes âgées de plus de 65 ans titulaires d'une pension AOW	Circulaire CNAV n° 2005/14 du 23 février 2005

Source : circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006 sur la réforme des pensions de réversion au 1^{er} juillet 2006.

La situation à laquelle on a abouti est relativement équilibrée. Cependant, des imperfections subsistent. Ainsi, **l'abattement de 30 %** appliqué sur les revenus professionnels personnels du demandeur de la pension de réversion pour le calcul du plafond de ressources ne bénéficie qu'aux conjoints survivants âgés de 55 ans et plus. Cette limite d'âge n'est pas abaissée au fur et à mesure que la limite d'âge d'ouverture du droit à réversion est abaissée. Ainsi aujourd'hui, les veuves et veufs de 52 à 54 ans sont pénalisés, une pension de réversion pouvant leur être refusée pour cause de dépassement du plafond de ressources en raison de l'absence de cet abattement, cette pension de réversion ne leur étant accordée qu'à l'âge de 55 ans lorsque le bénéfice de l'abattement leur est ouvert. Pour ces veuves, la réforme de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la réversion est sans effet.

Un autre défaut majeur du système actuel est de prendre en compte, dans le calcul des ressources de l'allocataire, **des revenus qui ne sont pas réels**, c'est-à-dire qui ne correspondent pas à des rentrées d'argent effectives. Ces revenus fictifs sont calculés à partir de la valeur de biens immobiliers (3 % de la valeur), à l'exclusion des biens de la communauté. Leur prise en compte correspond à une évaluation de patrimoine et non à un recensement de revenus (par symétrie, on peut rappeler que les biens immobiliers non loués ne sont pas ajoutés au revenu fiscal calculé pour la détermination de l'impôt sur le revenu). Il n'existe pas de statistiques permettant de déterminer le nombre de refus de pension de réversion entraînés par la prise en compte de ces valeurs immobilières ne correspondant pas à une rentrée d'argent.

Cette méthode de calcul a été tirée des règles applicables au minimum vieillesse. A l'instar de l'assurance vieillesse allemande, il serait cependant équitable de ne prendre en compte ces biens immobiliers que s'ils procurent des revenus réels tirés d'une location, une rente, un usufruit ou une vente.

Les veuves de commerçants, qui sont particulièrement touchées par cette disposition ancienne du droit français en raison de leur patrimoine immobilier habituellement important, ne se plaignent paradoxalement pas car les commerçants ont pris l'habitude d'investir dans un patrimoine personnel en prévision de la retraite et attendent très peu des pensions de retraite.

Enfin, les conditions de ressources sont mal ressenties par les **professions libérales** dont les pensions de réversion avant la loi du 21 août 2003 n'étaient pas soumises à des conditions de ressources. Le malaise est d'autant plus grand que les plafonds du régime général qui leur sont applicables sont relativement bas par rapport aux revenus de ces professions (17 201,60 euros bruts pour une personne seule et 27 522,56 euros bruts pour un couple, au 1^{er} juillet 2006).

- *Le calcul différentiel du montant de la pension*

La réforme législative a donné à la pension de réversion un caractère d'allocation différentielle et a dû s'accompagner d'un renforcement du contrôle *a posteriori* du versement des pensions.

Une fois la pension de réversion attribuée, la caisse de retraite peut réviser son montant en cas de variation des ressources de l'allocataire ou de son ménage.

L'application du plafond de ressources conduit à écrêter le montant de la pension de réversion versée par le régime général à hauteur du plafond. Les revenus des bénéficiaires des pensions de réversion étant susceptibles de varier d'une année sur l'autre, une procédure de contrôle et de révision des droits à pension après liquidation est mise en place.

Au 1^{er} janvier 2006, les plafonds de ressources suivants étaient appliqués :

– pour une personne seule, 4 175,60 euros par trimestre (16 702,40 euros par an), soit 1 391,86 euros par mois ;

– pour un ménage, 6 680,96 euros par trimestre (26 723,84 euros par an), soit 2 226,96 euros par mois.

Par ailleurs, le décret n° 2004-857 du 24 août 2004 mettait en place un contrôle du respect du plafond de ressources pendant toute la durée de versement de la pension de réversion⁽¹⁾. Ce nouveau système plongeait dans une grande incertitude les futures veuves ou futurs veufs qui avaient l'intention ou la possibilité de travailler ainsi que, dans une moindre mesure, ceux déjà retraités. L'information alors apportée au grand public a également pu laisser croire que les pensions de réversion en cours de service auraient pu être révisées pour tenir compte de l'évolution des ressources des intéressés⁽²⁾.

A la suite des critiques présentées par les partenaires sociaux et les parlementaires et l'analyse du Conseil d'orientation des retraites, le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a fixé un terme aux possibilités de révisions annuelles (article R. 351-1-1 du code de la sécurité sociale) :

« La date de la dernière révision ne peut être postérieure :

« a) A un délai de trois mois après la date à laquelle le conjoint survivant est entré en jouissance de l'ensemble des avantages personnels de retraite de base et complémentaire lorsqu'il peut prétendre à de tels avantages ;

(1) Les conditions de versement de la pension de réversion peuvent être amenées à évoluer suivant la situation financière du conjoint survivant ou du ménage du conjoint survivant. Chaque année la caisse dont dépend le conjoint survivant aurait dû vérifier que l'allocataire respecte le plafond de ressources.

(2) Les dispositions de l'article 31 de la loi s'appliquent aux pensions de réversion prenant effet postérieurement au 30 juin 2004 ou, pour les pensions de réversion en cours, à compter de la liquidation d'un autre avantage (retraite personnelle ou pension d'invalidité).

« b) A la date de son soixantième anniversaire, lorsqu'il ne peut pas prétendre à de tels avantages. »

- *La procédure de coordination applicable aux polypensionnés*

Le nouveau dispositif relatif aux polypensionnés, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006, a rendu inutile la définition d'une caisse pivot pour la détermination de la réversion entre les différents régimes d'assurance vieillesse concernés. La coordination entre tous les régimes avant la liquidation des pensions de réversion pour le calcul des ressources et la détermination des écarts au-dessus du plafond sont assurées par un interlocuteur unique qui est prioritairement la caisse auprès de laquelle l'assuré a enregistré le plus grand nombre de trimestres d'assurance (la CRAV d'Alsace-Moselle est automatiquement l'interlocuteur unique dès lors que du droit local d'Alsace-Moselle est en cause). La caisse recevant la demande de réversion est, en principe, chargée de déterminer la caisse interlocuteur unique. Ce « régime interlocuteur unique » centralise les montants de pension avant application de la condition de ressources ainsi que des minimum et maximum de pension, calcule le montant global du dépassement de ressources éventuel (en prenant en compte les pensions théoriques que chaque régime verserait à l'ayant cause) et informe, en cas d'attribution de la pension de réversion si le plafond de ressources est respecté, chaque régime concerné du montant du dépassement et du *pro rata* de répartition de la pension de réversion qu'il lui revient d'appliquer.

Malgré cette coordination, les délais de liquidation des pensions de réversion se sont allongés en raison de la complexité des mécanismes. En outre, le système informatique central du groupement d'intérêt public Info-Retraites, installé à Tours, n'est pas encore opérationnel pour procéder au calcul de la répartition des droits entre les caisses car toutes les carrières des assurés n'ont pas encore été incorporées. Selon les interlocuteurs du rapporteur avec lesquels la question a été abordée, le délai de liquidation complète des droits dérivés a doublé, voire triplé, jusqu'à atteindre quatre à six mois. La lecture de la circulaire CNAV n° 2006-37 du 8 juin 2006 sur la réforme des pensions de réversion au 1^{er} juillet 2006 montre la complexité de la procédure de coordination et des calculs de répartition des droits entre les régimes.

Cet allongement de l'instruction des polypensionnés pose des difficultés particulières aux régimes des indépendants et des professions libérales dont les ressortissants ont rarement fait une carrière complète au sein de leur caisse. Ces régimes estiment qu'aujourd'hui les veuves de leurs affiliés doivent attendre quatre à six mois pour toucher leur pension de réversion complète. Avant la réforme du 1^{er} juillet 2006, le régime social des indépendants (ORGANIC et CANCAVA) traitait les demandes de réversion en moins d'un mois.

La CNAVPL qui gère les régimes des professions libérales n'est pas englobée dans le dispositif de l'interlocuteur unique ; son délai de liquidation était de un à deux mois. Cependant, les caisses des professions libérales, à l'exception

de celle des avocats, peuvent envoyer à une caisse concernée par le système de la demande unique une copie du formulaire de demande de réversion propre à ces caisses et la copie de la demande unique de réversion peut être valablement adressée à une de ces caisses d'assurance vieillesse des professions libérales.

La situation des veuves les plus démunies est enfin aggravée par le fait que ni le régime des indépendants ni la CNAVPL ne disposent d'une caisse sociale permettant d'accorder des secours temporaires notamment pour faire face aux frais d'obsèques.

Sur le fond de la réforme, les caisses de retraite ont indiqué au rapporteur qu'elles n'avaient pas été saisies de réclamations des ayants cause suite à la prise en compte des pensions de réversion dans le calcul du plafond de ressources des polypensionnés depuis le 1^{er} juillet 2006.

Calcul de la pension de retraite fictive génératrice de la pension de réversion pour un assuré décédé en 2007

$\text{ Salaire annuel moyen } \times 50 \% \times \frac{\text{ Nombre de trimestres d'assurance de l'assuré décédé }}{158 \text{ trimestres}}$

Nota : Plus la carrière de l'assuré décédé est courte, plus le rapport entre sa durée d'assurance et la durée d'assurance maximum permise (158 trimestres en 2007) sera faible.

Exemple de réversion d'un monopensionné du régime général vivant seul

Ressources déclarées du conjoint survivant = 1 150 € de salaire mensuel Montant mensuel de la pension de réversion du conjoint survivant = 530 € Calcul du plafond de ressources : 1 150 + 530 = 1 680 € Dépassement de plafond : 1 680 – 1391,86 = 288,14 € Montant de la pension de réversion liquidée : 530 – 288,14 = 241,86 € versés

Exemple de réversion d'un polypensionné du régime général et du régime des commerçants vivant seul

Date d'effet des pensions de réversion de la CNAV et de l'ORGANIC : 1 ^{er} juillet 2006 Ressources déclarées du conjoint survivant = 800 € de salaire mensuel + 300 € de droit personnel CNRACL Montant mensuel de la pension de réversion du conjoint survivant = 400 € (RG) + 250 € (ORGANIC) Calcul du plafond de ressources : (800 + 300) + (400 + 250) = 1 750 € Dépassement de plafond : 1 750 – 1391,86 = 358,14 € Calcul des prorata de répartition : - CNAV : 400 / (400 + 250) = 0,61538, arrondi à 0,6154 ⇒ Dépassement : 358,14 x 0,6154 = 220,39 € - ORGANIC : 250 / (400 + 250) = 0,38461, arrondi à 0,3846 ⇒ Dépassement : 358,14 x 0,3846 = 137,74 € Montant des pensions de réversion liquidées : - CNAV : 400 – 220,39 = 179,61 € versés - ORGANIC : 250 – 137,74 = 112,26 € versés
--

Source : CNAV, direction de la retraite et du contentieux. Juillet 2006.

d) Le montant de la pension de réversion

L'ensemble des personnes rencontrées par le rapporteur dénonce le montant insuffisant des pensions de réversion du régime général et des régimes alignés. Le nouveau mécanisme issu de la loi du 21 août 2003, qui a supprimé le

double plafond, a désavantagé les plus jeunes des veuves. De nombreux interlocuteurs font remarquer à juste titre que le taux de 54 % date de 1994 et qu'il avait été fixé à ce niveau dans la perspective d'une progression jusqu'à 60 %. Cet engagement de Mme Simone Veil, alors ministre de la santé, est ensuite tombé aux oubliettes. Ce taux de 60 % serait pourtant particulièrement justifié en cas de veuvage précoce lorsque le conjoint survivant ne peut pas travailler.

Au-delà du problème du taux de la réversion, on peut également s'interroger sur l'assiette des revenus pris en compte pour le calcul des pensions de retraite, donc pour celui des pensions de réversion. On constate que de plus en plus souvent, les revenus professionnels sont revalorisés par l'attribution de participations et d'intéressements qui ne sont pas pris en compte dans les revenus soumis à cotisation.

Globalement, le régime général estime que les droits de réversion représentent 24 % des ressources des veuves et veufs. Cependant, ce calcul englobe la totalité des veuves et veufs, y compris ceux qui ne bénéficient pas d'une pension de réversion. En fait, si le calcul était fait avec les seuls allocataires d'un droit dérivé de réversion, la pension de réversion représenterait 40 % des ressources du conjoint survivant. La pension de réversion ne peut donc être considérée comme accessoire ; elle est même essentielle, si ce n'est vitale, pour les bas revenus. Les données ci-après montrent d'ailleurs la faiblesse de ces droits dérivés.

- *Les montants moyens de pension*

Les tableaux suivants donnent une indication sur les montants moyens des pensions de réversion à la date de la liquidation de la pension de réversion par le régime général et les régimes alignés ainsi que par les régimes complémentaires de l'AGIRC et de l'ARRCO.

Montants mensuels de pensions des bénéficiaires survivants au 31 décembre de l'année ayant liquidé un premier avantage de droit dérivé au cours de l'année

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CNAV	nd	nd	nd	249 €	258 €	271 €
MSA salariés	103 €	104 €	108 €	109 €	114 €	nd
MSA non salariés	173 €	171 €	178 €	178 €	154 €	nd
CNAVPL	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CANCAVA	nd	182 €	187 €	195 €	197 €	200 €
AGIRC	nd	nd	nd	nd	nd	492 €
ARRCO	nd	121 €	136 €	nd	141 €	133 €

Champ : ensemble des retraités du régime (métropole + départements et collectivités d'outre-mer + étranger). La liquidation d'un droit est appréciée à la date d'effet (entrée en jouissance) de ce droit. Les montants moyens sont en euros bruts mensuels.

L'AGIRC ne dispose pas de statistiques antérieures à 2005. Les pensions moyennes services par l'ARRCO sont calculées sur environ la moitié des liquidants : le montant mensuel ne concerne que les titulaires de droits dérivés seuls, sans pension de droit direct.

Source : caisses de retraites. nd : donnée non disponible.

Les comptes de la CNAV pour 2005 indiquent que les droits dérivés globaux moyens attachés à une pension versée par le régime général était en 2005 de 257 euros par mois ⁽¹⁾, les hommes touchant des droits dérivés d'un montant mensuel moyen de 199 euros et les femmes d'un montant de 261 euros (à titre de comparaison, les droits à pension directs étaient de 575 euros par mois globalement et de 636 euros pour les hommes et 494 euros pour les femmes).

- *Le minimum de pension de réversion*

Le montant de la pension minimale de réversion est revalorisé chaque année par la CNAV ; il est, au 1^{er} janvier 2006, de 254,01 euros pour le conjoint survivant d'un assuré qui a totalisé au moins quinze années d'assurance. Si la durée d'assurance est inférieure à ces quinze années ou soixante trimestres, le montant minimal est réduit à due proportion des trimestres manquants. On notera que le montant moyen des pensions de réversion accordées par la CNAV au titre du premier avantage de droit dérivé est légèrement supérieur à ce minimum.

Or cette proratisation s'applique particulièrement aux situations de veuvage précoce où le conjoint survivant doit assumer la charge d'élever des enfants. Il serait donc souhaitable d'étudier la possibilité de réévaluer ces montants minimums en fonction de la situation familiale de l'allocataire.

Des considérations financières incitent d'ailleurs les jeunes veuves à renoncer à travailler au profit du versement du revenu minimum d'insertion qui n'entre pas en compte dans le calcul du plafond de ressources pour l'ouverture du droit à réversion et qui donne accès à de nombreuses prestations gratuites.

- *Le maximum de pension de réversion*

Il existe également un plafond de paiement des pensions de réversion ; il est actuellement de 699,03 euros par mois. Ce plafond est invariable ; il n'est pas revalorisé si une veuve ou un veuf a des enfants à charge. Il s'agit là d'un reliquat de la réglementation antérieure qui reposait sur la condition d'âge de 55 ans pour le versement d'une pension de réversion, âge où peu d'enfants étaient encore à charge au sens de la sécurité sociale.

e) La révision périodique des pensions de réversion

La réforme des pensions de réversion du régime général, notamment les conditions de ressources et le caractère d'allocation différentielle imprimée à la pension de réversion, a conduit à imposer un réexamen annuel des droits à pension de réversion.

Les conditions de cette révision périodique, qui peut conduire à ouvrir un droit dérivé qui avait été refusé comme à suspendre le versement d'une pension de réversion qui avait été accordée, ne sont pas encore fixées. La tâche apparaît

(1) Montant brut mensuel avant prélèvements sociaux, au point de départ de la pension et hors régimes complémentaires.

fortement complexe. En tout état de cause, elle place les conjoints survivants dans une insécurité financière difficilement supportable.

Cependant, compte tenu de ces inconvénients, le décret n° 2004-1447 du 23 décembre 2004 a fixé un terme aux mesures de révision : le 60^e anniversaire du conjoint survivant ou les trois mois suivant l'entrée en jouissance de tous les droits personnels de retraite de base et complémentaire.

Les procédures actuelles des caisses du régime général et des régimes alignés reposent sur les déclarations des allocataires.

f) Nombre de pensions de réversion liquidées

En 2005, près de 139 000 individus ont liquidé un droit dérivé à la CNAV. Le nombre de bénéficiaires a fortement progressé par rapport à 2004 (+ 19 %) suite à l'abaissement de la condition d'âge à l'ouverture du droit au 1^{er} janvier 2005.

Entre 2000 et 2004, le nombre de bénéficiaires d'un droit dérivé à la MSA salariés est resté stable : près de 43 000 personnes. Il est vraisemblable que, comme observé pour le régime général des travailleurs salariés, ce chiffre ait connu une augmentation non négligeable pour 2005.

La tendance est différente pour les non-salariés où le nombre de bénéficiaires a diminué entre 2000 et 2004 de 27 %. Cette tendance suit également celle observée sur les bénéficiaires non salariés de droit direct, dont les effectifs baissent depuis 1996.

A la CNAVPL, le nombre de bénéficiaires de droits dérivés connaît une forte baisse entre 2000 et 2005 (- 33 %), en particulier en 2005 où la baisse des effectifs d'assurés liquidant leurs droits s'explique par l'entrée en application de la réforme des pensions.

En revanche, la CANCAVA connaît une forte hausse du nombre de ses bénéficiaires entre 2000 et 2005 (+ 40 %).

Effectifs des bénéficiaires survivants au 31 décembre de l'année ayant liquidé un premier avantage de droit dérivé au cours de l'année

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
CNAV	nd	nd	nd	114 622	116 342	138 741
MSA salariés	42 182	42 660	42 737	43 199	42 678	nd
MSA non salariés	38 594	35 342	34 222	30 231	28 191	nd
CNAVPL	2 907	2 763	2 804	2 467	2 571	1 970
CANCAVA	10 621	11 095	11 534	12 062	12 048	14 868
AGIRC	nd	nd	nd	nd	nd	29 338
ARRCO	nd	nd	nd	nd	nd	187 873

Champ : ensemble des retraités du régime (Métropole, départements et collectivités d'outre-mer, étranger). La liquidation d'un droit est appréciée à la date d'effet (entrée en jouissance) de ce droit. Les montants moyens sont en euros bruts mensuels.

Source : caisses de retraites.

f) Le régime local d'Alsace-Moselle

En cas de décès d'un assuré ayant cotisé en Alsace-Moselle avant le 1^{er} juillet 1946, son conjoint peut bénéficier d'une retraite de veuve ou de veuf calculée selon les règles du régime local si elle est plus avantageuse que la retraite de réversion du régime général. Cette pension de veuf ou de veuve est régie par les articles L. 357-9 à L. 357-13 du code de la sécurité sociale.

Pour la réversion d'une retraite d'ouvrier (loi du 22 juin 1889), le conjoint doit soit être reconnu invalide aux deux tiers, soit être âgé d'au moins 65 ans et ne plus exercer d'activité rémunératrice. Aucune condition de date ou de durée de mariage n'est exigée. Pour une pension de veuve, aucune condition de ressources n'est imposée. Pour le versement d'une pension de veuf, l'assurée décédée doit avoir subvenu exclusivement ou principalement à l'entretien de sa famille par le produit de son travail. La réversion est accordée si l'assuré a totalisé au moins 500 semaines de cotisations dont 100 semaines au titre de l'assurance obligatoire ou personnelle ou 200 semaines dont 100 semaines au titre de l'assurance obligatoire. Le taux de réversion est égal à 52 %.

Pour la réversion d'une retraite d'employé (loi du 20 décembre 1911), aucune condition particulière n'est imposée à la veuve. Le veuf doit avoir été à la charge de son épouse. La réversion est accordée si l'assuré justifie d'au moins 60 semaines de cotisations effectives valables, obligatoires ou volontaires. Le taux de réversion est égal à 41,6 %.

La pension de veuve ou de veuf ne peut être inférieure à un minimum égal à celui prévu pour les pensions du régime général. Une majoration de 10 % si l'assuré a eu au moins trois enfants est applicable, de même qu'une majoration forfaitaire en cas d'enfant à charge pour les allocataires d'au moins 55 ans.

Les dispositions du régime général relatives à la réversion peuvent être applicables aux ressortissants du régime local d'Alsace-Moselle si elles leur sont plus favorables que les règles du régime local. La CRAV d'Alsace-Moselle est donc conduite, pour chaque dossier, à faire un double calcul de liquidation pour apprécier le système le plus favorable.

Cependant, la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 a modifié les conditions d'éligibilité à la réversion, notamment les conditions de ressources, en rendant applicables ces nouvelles règles au régime local. A la demande des parlementaires d'Alsace-Moselle, l'article 74 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 du 19 décembre 2005 a rétabli pour le droit local les règles antérieures à la loi du 21 août 2003. Les anciennes règles de double cumul et de conditions de ressources sont donc applicables en cas de liquidation dans le droit local d'une pension de réversion.

L'assuré ne dispose pas de tous les éléments pour apprécier la liquidation qui lui est la plus favorable, d'autant plus qu'une liquidation selon le droit local entraîne l'ouverture des droits au titre du régime local d'assurance maladie. La

plupart du temps, ce sont les agents de la CRAV d'Alsace-Moselle qui optent pour l'assuré. C'est le dépassement du plafond des 73 % qui conduit souvent à opter pour liquider la pension de réversion selon les règles du régime général. L'appréciation est d'autant plus délicate que les nouvelles règles du régime général reposent sur un plafond calculé sur le SMIC brut alors que l'ancien plafond de 73 % est apprécié par rapport à la pension de vieillesse maximale du régime général. Il serait d'ailleurs sans doute opportun d'aligner le calcul de ce plafond sur un multiple du SMIC horaire brut.

Si l'on tient compte des procédures de coordination en cas de cotisations à plusieurs régimes d'assurance vieillesse (en ce cas, l'interlocuteur unique est toujours la CRAV d'Alsace-Moselle), la tâche des agents de la CRAV est particulièrement complexe pour satisfaire aux exigences du droit individuel à l'information.

Environ 10 % des pensions versées par la CRAV, soit environ 60 000, le sont au titre du régime local d'assurance vieillesse. En 2005, 556 pensions de droit local ont été liquidées ; toutes étaient des pensions de droit dérivé.

Au-delà de la complexité du travail des agents de la CRAV d'Alsace-Moselle, le rétablissement des anciennes règles de liquidation des pensions de réversion en droit local donne satisfaction.

g) La situation particulière des veuves de travailleurs frontaliers

L'étude de la situation de veuves et veufs de travailleurs frontaliers met en lumière certains aspects de la réglementation applicables aux polypensionnés. Les problèmes auxquels sont confrontés les veufs sont, en fait, directement liés aux conditions de liquidation des pensions de retraite de droit propre.

La pension de retraite du régime général et des régimes alignés est calculée à partir du salaire annuel moyen obtenu par l'assuré au cours de sa carrière professionnelle et plus particulièrement sur ses vingt-cinq meilleures années à partir de 2008. Le travailleur frontalier a la particularité d'accomplir une carrière au cours de laquelle il a cotisé à des régimes de retraite français et à des régimes étrangers, allemand ou luxembourgeois dans le cas étudié en Moselle par le rapporteur. L'intégration et l'harmonisation européenne voudraient que 20 ans de cotisations en Allemagne et 20 ans de cotisations en France soient équivalents à une période d'assurance cotisée en France de 40 ans. L'article 45, paragraphe 1 du règlement CEE n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté dispose en effet que « *si la législation d'un Etat membre subordonne l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations en vertu d'un régime qui n'est pas un régime spécial (...), à l'accomplissement de périodes d'assurance ou de résidence, l'institution compétente de cet Etat membre tient compte, dans la mesure nécessaire, des périodes d'assurance ou de résidence accomplies sous la législation de tout autre*

Etat membre, que ce soit dans le cadre d'un régime général ou spécial, applicable à des travailleurs salariés ou non salariés. Dans ce but, elle tient compte de ces périodes, comme s'il s'agissait de périodes accomplies sous la législation qu'elle applique. »

Une distorsion apparaît lors du calcul du salaire annuel moyen sur lequel la pension de retraite de l'ayant droit est liquidée.

Le rapporteur a soumis cette question importante aux services de la CNAV. Il ressort que si le règlement européen prévoit que le salaire moyen est calculé sur la base des seules périodes de cotisation françaises, il ne détermine pas pour autant les modalités de calcul – notamment le nombre d'années ou de trimestres à prendre en compte ou la base annuelle, trimestrielle ou mensuelle du calcul –, pour calculer cette moyenne. En ce cas, la législation nationale s'applique.

Le code de la sécurité sociale pose le principe d'un calcul en fonction des vingt-cinq meilleures années civiles de revenus. Une dérogation est prévue pour les assurés ayant relevé de différents régimes de base obligatoires français expressément visés, mais rien n'est prévu quant aux modalités de calcul du salaire moyen des travailleurs migrants.

La CNAV et les caisses de retraite des régimes de base considèrent qu'en vertu du principe d'égalité et en l'absence de dispositions expresses, la détermination du salaire annuel moyen des travailleurs migrants doit donc être effectuée selon les dispositions applicables aux travailleurs n'ayant pas exercé leur droit à la libre circulation en Europe : la base de calcul est l'année civile, les salaires sont revalorisés et totalisés en retenant les vingt-cinq meilleures années, le salaire annuel moyen résulte d'une division du total par 25.

Le rapporteur considère néanmoins que la situation d'un travailleur migrant ne peut être assimilée à celle d'un travailleur non migrant au regard de la constitution des droits à pension de retraite même si aucune disposition expresse du droit communautaire et de la législation française n'impose un traitement différent de leur situation au regard des règles de liquidation des pensions de retraite. Une amélioration du calcul du salaire annuel moyen des travailleurs frontaliers doit pouvoir être obtenue par une transposition des règles applicables aux travailleurs ayant cotisé à plusieurs régimes de retraite de base obligatoires. Cette amélioration restera cependant sans incidence sur la situation actuelle du travailleur frontalier qui justifierait un nombre d'années proratisées supérieur au nombre d'années civiles d'assurance réellement cotisées en France.

Par ailleurs, une amélioration substantielle du calcul du salaire annuel moyen pourrait vraisemblablement être obtenue d'un changement de la base de calcul des revenus. Il conviendrait de substituer à la base de l'année civile une base trimestrielle. La modification de cette règle législative ancienne bénéficierait à tous les travailleurs mais nécessite la réalisation de simulations importantes qui

ne peuvent être faites qu'à l'occasion d'un réexamen de l'équilibre général des régimes de retraite.

2. Les pensions de réversion des régimes complémentaires de retraite

La retraite complémentaire des salariés et des cadres est régie par des règles particulières définies de manière paritaire par les organismes de gestion des deux régimes ARRCO (association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) et AGIRC (association générale des institutions de retraite des cadres). Ces règles s'écartent substantiellement de celles des régimes de base en dépit du caractère obligatoire de ces régimes d'assurance, de leur fonctionnement sur la base de la répartition et des assiettes de cotisation identiques : les régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC fixent l'âge de départ en retraite à 65 ans, en permettant un départ anticipé à partir de 60 ans ou 55 ans avec des abattements ; le calcul du montant de la retraite est fait en fonction de points acquis, *etc.*

En matière de réversion, les grandes lignes des régimes ARRCO et AGIRC sont résumées dans le tableau suivant.

Régime des pensions de réversion des régimes ARRCO et AGIRC

	Régime ARRCO	Régime AGIRC
Conditions maritales	Avoir été marié au conjoint décédé, sans condition de durée. Le remariage du conjoint survivant entraîne la suppression définitive de la pension. Les ex-conjoints divorcés non remariés ont droit à la réversion si le décès de l'assuré est postérieur au 30 juin 1980.	
Conditions d'âge du bénéficiaire de la réversion	Au moins 55 ans (a). Aucune condition s'il est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 25 ans (c) au moment du décès. L'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge. Le versement est interrompu si l'invalidité cesse ; il reprend à l'âge de 55 ans.	Au moins 60 ans (b). Aucune condition s'il est invalide ou s'il a au moins deux enfants à charge de moins de 21 ans (c) au moment du décès. L'allocation continue d'être versée lorsque les deux enfants ne sont plus à charge. Possibilité de verser une pension de réversion minorée à partir de 55 ans si le conjoint survivant bénéficie d'une pension de réversion du régime de base, du régime agricole ou du régime minier.
Conditions de ressources	Aucunes	
Montant de la pension	60 % des points acquis.	60 % des points acquis. Le conjoint survivant peut demander une réversion avant 60 ans avec les taux de réversion définitifs (sauf si le conjoint survivant obtient ultérieurement une pension de réversion de la sécurité sociale ; en ce cas le taux de 60 % sera appliqué) suivants : Bénéficiaire de 59 ans : 58,4 % Bénéficiaire de 58 ans : 56,8 % Bénéficiaire de 57 ans : 55,2 % Bénéficiaire de 56 ans : 53,6 %

	Régime ARRCO	Régime AGIRC
		Bénéficiaire de 56 ans : 52 %
	Pas de montant minimum, ni de montant maximum de pension de réversion.	
	Si la retraite du participant décédé était minorée, la minoration n'est pas prise en compte pour le calcul de la réversion mais les droits de réversion ne peuvent pas dépasser le montant de la retraite minorée.	
	En cas de conjoint survivant unique dont l'assuré décédé a divorcé, le montant est calculé au prorata de la durée du mariage rapportée à la durée d'assurance du salarié plafonnée à 160 trimestres à compter du 1 ^{er} janvier 2008 (156 trimestres au 1 ^{er} janvier 2006, 158 au 1 ^{er} janvier 2007). Si la durée du mariage est supérieure à la durée d'assurance, le conjoint survivant perçoit l'intégralité de la pension de réversion.	
Montant en cas de pluralité de conjoints survivants	En cas de coexistence d'une veuve ou veuf et d'un ou plusieurs ex-conjoints, il y a partage de la pension au prorata de la durée de chaque mariage rapportée à la durée totale des mariages. Mais si le conjoint survivant a été marié avant le 13 janvier 1998 à un participant précédemment divorcé avant le 1 juillet 1980, il a droit à l'intégralité de la pension de réversion (les autres ex-conjoints touchent une pension au prorata de leur durée de mariage). En l'absence de veuve ou de veuf survivant, les ex-conjoints bénéficient d'une pension calculée en fonction de la durée de leur mariage rapportée à la durée d'assurance du salarié décédé aux régimes de base de la sécurité sociale. Si la durée globale des mariages est supérieure à la durée d'assurance, la réversion est calculée au prorata de la durée de chaque mariage des ex-conjoints rapportée à la durée totale des mariages.	
Majoration pour enfants	Oui (l'allocation retraite est majorée de 5 % pour chaque enfant versée tant que l'enfant reste à charge ; majoration de 5 % pour avoir élevé 3 enfants pendant neuf ans avant l'âge de 16 ans)	Oui. (l'allocation retraite est majorée de 10 % pour 3 enfants, 15 % pour 4, 20 % pour 5, 25 % pour 6 et 30 % pour 7 et plus ; la majoration n'est servie qu'à hauteur de 80 %)
Cumul de pensions	La pension de réversion ne peut excéder le montant de la retraite servie au conjoint décédé.	
Pension d'orphelin	Allocation, égale à 50 % des points de chaque parent décédé (auxquels s'ajoutent les majorations pour enfants élevés), versée aux orphelins de père et de mère (d) jusqu'à l'âge de 21 ans, ou 25 ans si l'orphelin était à la charge du dernier parent décédé au moment de son décès, ou sans limite d'âge si l'orphelin a été reconnu invalide avant l'âge de 21 ans.	Allocation, égale à 30 % des points de chaque parent décédé (auxquels s'ajoutent les majorations pour enfants élevés), versée aux orphelins de père et de mère (d) jusqu'à l'âge de 21 ans ou sans limite d'âge si l'orphelin a été reconnu invalide avant l'âge de 21 ans.

(a) Si le décès est postérieur au 30 juin 1996. S'il est antérieur au 1^{er} juillet 1996, la condition d'âge est, sauf cas particuliers, de 50 ans pour la veuve ou l'ex-conjointe.

(b) Si le décès est intervenu depuis le 1^{er} mars 1994. S'il est antérieur au 1^{er} mars 1994, la condition d'âge est, sauf cas particuliers, de 50 ans pour la veuve ou l'ex-conjointe.

(c) Les enfants âgés de 18 à 21 ou 25 ans sont considérés à charge s'ils sont étudiants, apprentis, demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et non indemnisés par l'Assedic. Un enfant dont l'invalidité a été constatée avant l'âge de 21 ans est considéré comme étant à charge quel que soit son âge.

(d) Certaines institutions prévoient une allocation pour les orphelins de père ou de mère. Elle est maintenue si le décès est intervenu avant le 1^{er} janvier 1999.

Le Conseil d'orientation des retraites, dans son avis du 24 novembre 2005 sur la réforme de la réversion, a souligné l'utilité d'un réexamen global des avantages de réversion. Son étude est en cours mais ne sera pas achevée avant le premier trimestre 2007.

D'autre part, concernant la réversion accordée par le régime de retraite complémentaire obligatoire des non-salariés agricoles (RCO) mis en place par la loi n° 2002-308 du 4 mars 2002 (articles L. 732-56 et suivants du code rural), une amélioration est souhaitable.

Le conjoint survivant ou le conjoint divorcé non remarié d'un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole affilié au RCO, âgé d'au moins 55 ans (ou sans condition d'âge si le conjoint est invalide au moment du décès) et marié à l'exploitant décédé pendant au moins deux ans (il n'y a pas de condition de durée de mariage si au moins un enfant est issu de cette union), bénéficie d'une pension de réversion sans conditions de ressources (il en va de même pour la réversion de la retraite de base). Le taux de réversion est égal à 54 % de la retraite complémentaire liquidée ou de celle dont aurait bénéficié l'assuré décédé. La pension est partagée en cas de pluralité de mariages au prorata de la durée respective de chaque mariage.

La pension de réversion est calculée sur les seuls points acquis par cotisations. Une seule exception existe pour les points obtenus gratuitement par l'exploitant qui a versé des cotisations pendant au moins une année et est décédé après avoir ouvert ses droits à la RCO.

L'absence de prise en compte dans le droit commun des points acquis gratuitement pénalise d'autant plus fortement les conjoints survivants que les retraites agricoles sont basses et que les conjoints collaborateurs ne peuvent pas cotiser en propre au régime de la RCO. Au-delà de ce problème de réversion, le RCO pourrait être ouvert aux conjoints collaborateurs qui ont le plus souvent travaillé physiquement presque autant que leur conjoint chef d'exploitation ou d'entreprise au développement de l'exploitation. Il s'agirait d'une mesure d'équité leur permettant d'obtenir les fruits de leur travail par une retraite complémentaire.

3. Les régimes spéciaux

Le rapporteur a souhaité étudier l'exemple de trois régimes spéciaux : celui des fonctionnaires, celui des mines et celui des veuves de guerre et d'anciens combattants.

a) Le régime des fonctionnaires

Le droit au versement d'une pension de réversion est, pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux) prévu par les articles 38 et 39 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Le régime applicable aux militaires est calqué sur celui applicable aux fonctionnaires civils, avec des spécificités pour les cas de décès en activité ou des suites d'une invalidité professionnelle ou d'une réforme. Ce régime s'écarte substantiellement du régime général :

– le taux de la réversion est de 50 % ⁽¹⁾ ;

– s’ajoute à la pension de réversion, le cas échéant, la moitié de la rente d’invalidité dont le fonctionnaire décédé bénéficiait ou aurait pu bénéficier ;

– aucune condition d’âge n’est exigée pour l’attribution d’une pension de réversion ;

– aucune condition de ressources du conjoint survivant n’est opposée pour le versement d’une pension de réversion ;

– le droit à réversion n’est ouvert qu’aux conjoints mariés ou divorcés. Si aucun enfant n’est issu du mariage, celui-ci doit avoir été contracté deux ans au moins avant la cessation du service ou avoir duré au moins quatre ans. La réversion est suspendue en cas de remariage du conjoint survivant ou à compter du moment où celui-ci vit en état de concubinage notoire ⁽²⁾. Elle peut reprendre en cas de dissolution du mariage ou de fin du concubinage notoire à condition que le bénéficiaire de la réversion ne perçoive aucuns droits à pension au titre de la nouvelle union et s’il n’existe aucun autre ayant cause au titre du droit à pension du fonctionnaire décédé. Ces règles de l’article L. 46 du code des pensions civiles et militaires de retraite n’ont pas évolué depuis 1982. A noter qu’aucune disposition particulière n’est prévue en cas de conclusion d’un pacte civil de solidarité par un conjoint survivant ;

– non seulement la pension de réversion est partagée entre le conjoint et les anciens conjoints survivants en cas de pluralité de mariages du fonctionnaire décédé, mais elle est également partagée entre le conjoint survivant et les éventuels enfants issus d’un autre lit et reconnus par le fonctionnaire décédé. Le partage entre le conjoint survivant et chaque enfant naturel est effectué en parts égales : la pension de réversion attribuée au conjoint survivant est donc substantiellement amputée : elle est divisée par deux, trois, quatre,... selon le nombre d’enfants naturels, et ce jusqu’à leur âge de 21 ans ;

(1) *A titre dérogatoire, les veuves de maréchaux de France et amiraux de France bénéficient d’une pension de réversion égale à 75 % des émoluments de base servant au calcul de la solde de réserve d’un général de division au taux le plus élevé. En outre, en cas de décès d’un fonctionnaire civil ou militaire par suite d’un attentat, d’une lutte dans l’exercice de ses fonctions, d’un acte de dévouement dans un intérêt public ou pour sauver la vie d’une ou plusieurs personnes, la pension de réversion est majorée de la moitié de la rente viagère d’invalidité dont aurait pu bénéficier le fonctionnaire décédé ou de la pension de retraite, de manière à ce que le total ne soit pas inférieur à un montant revalorisé annuellement correspondant à la valeur de l’indice majoré 227 au 1^{er} janvier 2004. Enfin, en cas de décès d’un fonctionnaire civil ou militaire dans un attentat alors qu’il se trouvait en service, le total des pensions et, selon les cas, de la rente viagère ou de la pension militaire d’invalidité attribuables aux conjoints survivants et aux orphelins est porté à 100 % du traitement ou de la solde de base du jour du décès*

(2) *Si le conjoint divorcé s’est remarié avant le décès du fonctionnaire et ne bénéficie d’aucun droit à pension de réversion à la date de ce décès, il peut faire valoir un droit à réversion à condition qu’il n’existe aucun autre ayant cause au profit duquel il peut être ouvert, c’est-à-dire si le fonctionnaire décédé ne s’est pas remarié ou n’a pas un enfant naturel reconnu de moins de 21 ans (article L. 44 du code).*

– il n'existe pas de pension de réversion complémentaire en raison de l'absence de régime complémentaire de retraite dans la fonction publique ;

– outre la majoration pour enfants à charge comparable au système existant dans le secteur privé, les orphelins de fonctionnaires bénéficient, jusqu'à l'âge de 21 ans, d'une pension égale au maximum ⁽¹⁾ à 10 % de la pension du fonctionnaire ou de la pension qu'il aurait pu obtenir le jour de son décès sans décote. Cette pension d'orphelin est définitive si l'enfant était à la charge du fonctionnaire à la date de son décès et s'il était atteint d'une infirmité permanente.

Le régime de la fonction publique recueille une satisfaction très générale des interlocuteurs rencontrés par le rapporteur.

b) Le régime des mines

L'assurance vieillesse des mineurs est régie par un régime spécial géré par la caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines dont la Caisse des dépôts et consignations assure, depuis le 1^{er} janvier 2005, la gestion déléguée, en vertu du décret n° 2004-1172 du 2 novembre 2004.

La population minière est marquée par une structure d'âge et un taux de veuvage élevés. Le rapporteur dispose des données pour l'Est de la France. Au 31 décembre 2005, il ne subsistaient plus que 12 335 cotisants, dont environ 4 000 cadres administratifs et accompagnateurs.

Evolution du régime de retraite des mines

	2000	2003	2010	2020	2030	2040	2050
Nombre de pensionnés de droit direct	235 806	224 666	185 246	128 604	73 613	35 557	12 618
Nombre de pensionnés de droit dérivé	157 760	156 790	168 392	140 150	87 920	47 900	23 354
Pension moyenne de droit direct	5 806 €	5 705 €	4 997 €	4 301 €	4 077 €	4 276 €	4 414 €
Pension moyenne de droit dérivé	3 793 €	3 703 €	3 422 €	2 965 €	2 371 €	2 101 €	2 270 €
Nombre de cotisants	20 935	17 921	11 012	2 536	277	21	0
Solde technique (M€)	- 1 885	- 1 813	- 1 451	- 956	- 507	- 253	- 109

Source : document de travail du Conseil d'orientation des retraites, juillet 2006.

(1) Les allocations familiales dont bénéficient éventuellement ces orphelins sont déduites du plafond de 10 % pour le calcul de la pension d'orphelin versée à chaque enfant.

Répartition par âge de la population minière de l'Est en 2006

	0 à 59 ans	60 à 64 ans	65 à 69 ans	70 à 74 ans	75 à 79 ans	80 à 84 ans	85 à 89 ans	Plus de 90 ans	Total
Population totale	31 682	6 092	9 563	12 013	10 720	6 427	2 147	1 002	79 646
Nombre de veufs	647	663	1 640	3 169	4 419	3 826	1 593	973	16 930
Taux de veuvage	2 %	11 %	17 %	26 %	41 %	59 %	74 %	97 %	21 %

Source : URSSME (Union régionale des sociétés de secours minières de l'Est).

Les bénéficiaires de prestations d'assurance vieillesse au plan national se décomposaient comme suit en 2004.

Pensions d'assurance vieillesse des mines en 2004

	Bénéficiaires	Prestations servies
	Nombre	En milliers d'euros
Prestations d'assurance vieillesse		
Versées par Paris	312 116	1 422 796
Versées par Metz	64 123	442 468
Total	376 239	1 865 264
Pensions de droit propre	215 273	1 260 294
dont pension normale pour au moins 120 trimestres de services	62 352	803 206
Pensions minières de réversion	102 382	477 963
dont réversion de pension normale pour au moins 120 trimestres de services	55 972	350 234
Pensions d'orphelin	2 291	4 781

Source : rapport de gestion 2004 du régime spécial de la sécurité sociale dans les mines.

Très prochainement le régime des mines liquidera davantage de pensions de droit dérivé que de pensions de droit propre.

Une veuve ou un ancien conjoint divorcé non remarié d'un affilié au régime des mines qui a effectué au moins soixante trimestres de services miniers a droit à une pension de réversion égale à 54 % de la pension de vieillesse dont bénéficiait ou aurait bénéficié son mari. La veuve d'un affilié décédé postérieurement au 31 décembre 1992 et qui a accompli au moins un trimestre de services miniers a également droit à une pension de réversion.

En cas de remariage, le droit à réversion s'éteint, mais en ce cas un capital égal à trois annuités de la pension supprimée est servi. A l'issue de trois années de remariage, la pension de réversion peut de nouveau être servie en cas de nouveau veuvage ou de divorce.

Les règles de liquidation des pensions de réversion du régime spécial se sont considérablement rapprochées de celles du régime général mais il subsiste encore une condition de durée de mariage (deux ans). Les veuves de mineurs demandent légitimement la suppression de cette condition. La satisfaction de cette revendication ne devrait pas poser de problème car les ménages de mineur totalisent presque toujours au moins deux ans de mariage.

Une difficulté technique subsiste dans la coordination avec la CNAV pour le calcul des droits à pension des assurés ayant eu une double carrière dans le régime spécial et le régime général, ce qui est le cas le plus fréquent aujourd'hui. La loi impose à la CNAV de calculer les droits à pension mais pas de notifier les éléments de carrière et de salaire du demandeur. Il semblerait que les agents des CRAM soient réticents pour remplir à la main les formulaires de notification. Le régime spécial est alors contraint de calculer les droits du futur pensionné avec les seuls éléments de salaire dont il dispose et qui sont, dans le cas des mines, sous-évalués car les affiliés ont souvent fini leur carrière dans le régime général.

La population minière dispose d'un soutien social très structuré. L'aide ménagère à domicile (500 000 heures annuelles) mobilise 84,4% du budget de l'Union régionale des sociétés de secours minières de l'Est pour 2006, soit 6 millions d'euros : 18 % des veufs des mines sont ainsi aidés, contre 2 % pour la population française. Le deuxième poste de dépenses est l'aide aux vacances (7,8 % du budget). Une aide à l'amélioration de l'habitat (3,3 % du budget) existe également depuis la fin des années 1960.

L'originalité du soutien aux veuves tient au travail d'assistance sanitaire et sociale en réseau gérontologique organisé autour d'un médecin salarié et d'une assistante sociale. Ce travail d'équipe a permis d'avoir une mortalité plus faible, des hospitalisations moins nombreuses et moins longues, des prescriptions médicales coordonnées et de réduire les coûts. Dès la première demande de prestation au régime de sécurité sociale des mines, une évaluation sanitaire et sociale globale est systématiquement faite.

c) Le régime des veuves de guerre et des veuves d'anciens combattants

Depuis 1991, les veuves deviennent ressortissantes de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC) si elles ont été mariées à un ancien combattant. L'ONAC dénombre aujourd'hui plus de 1,63 million ⁽¹⁾ de veuves de guerre, de veuves de combattants ou de veuves civiles bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (conjointes des déportés et internés de la Seconde Guerre mondiale, des pensionnés hors théâtre de guerre, des victimes d'attentat terroriste). Ces veuves ou veufs sont titulaires de la carte de l'ONAC ; ils représentent 40 % des ressortissants de l'ONAC. Ce nombre élevé (selon l'INSEE, la France compte 3,2 millions de veuves et plus de 630 000 veufs) s'explique par le fait que si une veuve d'ancien combattant se remarie, elle reste affiliée à l'ONAC, conserve sa carte mais perd le bénéfice de sa pension de réversion d'ancien combattant. La carte de l'ONAC n'apporte, en droit, aucun avantage supplémentaire aux veuves ou veufs.

(1) Estimation publiée dans le rapport annuel de l'ONAC pour 2004.

L'article 124 de la loi de finances pour 2006 a étendu le bénéfice de la législation au conjoint quel que soit son sexe et au partenaire lié par un pacte civil de solidarité.

Le service des pensions est géré par le ministère de la défense, l'ONAC étant en charge des interventions sociales. Celles-ci, au nombre de 40 à 45 000 par an, mobilisent aujourd'hui 13 millions d'euros de crédits, soit 14 % du total du budget de l'ONAC. Pour la première fois en 2005, plus de la moitié des interventions sociales ont été effectuées en faveur des veuves. Ces interventions ont un caractère ponctuel ou exceptionnel. Elles prennent la forme, dans l'ordre décroissant de leur nombre, d'une aide financière directe (37 % des interventions en 2004), de la remise de « colis douceurs » (22 %), d'une participation aux frais d'obsèques (14 %), d'une aide au maintien à domicile (8,3 %), d'une participation aux frais médicaux (7,5 %), d'un secours matériel (7 %) et d'une aide ménagère (4,5 %).

L'action de l'ONAC en faveur des veuves repose également sur le réseau des neuf maisons de retraite de l'office. Celles-ci ne sont pas médicalisées mais des conventions tripartites viennent d'être signées qui vont permettre d'investir dans leur mise aux normes de sécurité. L'ONAC a également labellisé 5 600 lits qui constituent le réseau des « bleuets de France » et qui accueillent par priorité les anciens combattants.

Les veuves de guerre et d'anciens combattants ressentent de plus en plus fortement la précarité de leur situation financière et matérielle. L'ONAC est de plus en plus sollicité pour des aides ponctuelles qui portent sur des besoins essentiels parmi lesquels les frais médicaux sont particulièrement sensibles du fait que l'absence de mutuelle rend indispensable le soutien aux interventions dans les domaines de l'optique et des prothèses, l'aide au paiement des frais d'obsèques récurrente en raison de l'augmentation des coûts, le portage des repas au domicile de plus en plus demandé car cette prestation est onéreuse dans le secteur marchand. Des cas d'aide au paiement des factures d'électricité et de chauffage commencent à se multiplier. Toutes ces interventions sont réalisées à titre subsidiaire si l'ONAC constate qu'aucune autre procédure ne permet de satisfaire la demande d'intervention.

Les secours et aides de l'ONAC sont alloués selon un barème. L'essentiel des secours et aides ont un montant variant de 300 à 700 euros.

Globalement, les besoins des veuves ressortissantes de l'ONAC se répartissent en deux catégories selon une logique d'âge :

- les veuves issues des deux guerres mondiales et de la guerre d'Indochine ont un revenu très faible car elles ont peu travaillé : les interventions visent à compenser leur situation de dépendance et à assurer leur maintien à domicile ;

- les veuves des combattants d'Afrique du Nord ont des difficultés de nature économique en raison de charge d'enfants.

Les veuves de combattants peuvent être dans de véritables situations de détresse, y compris alimentaire. Beaucoup d'entre elles ne vivent qu'avec 300 euros par mois – cette situation n'a rien d'exceptionnel – et ne demandent pas l'aide du fonds national de solidarité. Cette situation financière explique que les commissions d'attribution des aides et secours de l'ONAC voient revenir chaque année des dossiers concernant les mêmes veuves et doivent biaiser avec les textes pour ne pas laisser dans l'abandon ces veuves. Le rapporteur apporte tout son soutien à l'action des commissions départementales de l'ONAC et au directeur général de l'ONAC qui organisent les interventions sociales dans l'esprit de la loi.

Une veuve d'un titulaire de la carte d'ancien combattant ne bénéficie pas d'une pension de réversion – la retraite du combattant, versée à partir de 60 ans, est minime : 461,65 euros par an depuis le 1^{er} juillet 2006 ⁽¹⁾, et n'est pas assortie d'un droit de réversion – et n'est soutenue que par les secours et aides financières de l'ONAC. L'absence de réversion est motivée par le fait que la retraite du combattant est une gratification personnelle.

La réversion de la pension d'ancien combattant pourrait néanmoins être mise en place. Cela constituerait une aide appréciable : 230,82 euros par an représentent un revenu substantiel pour de nombreuses veuves. Au besoin, une condition de ressources pourrait être définie. Cette réversion constituerait également une forme de reconnaissance du service rendu à la patrie.

Certes, il existe des veuves dans des situations aisées ; il s'agit le plus souvent des veuves d'officiers car depuis 1962 les pensions sont calculées avec des taux variant selon le grade du militaire.

Les veuves de guerre bénéficient, elles, depuis la revalorisation du 1^{er} juillet 2006, d'une pension annuelle de 8 995,58 euros (682 points).

L'ONAC demande la communication de l'avis d'imposition des veuves pour contrôler les niveaux de revenus. Cependant, ce contrôle est purement déclaratif, à juste titre, en raison de l'objet de l'action sociale et du montant des secours de l'ONAC. On ne peut pas exclure que ces veuves disposent d'un petit patrimoine, qui peut expliquer en certains cas l'absence de saisine du fonds national de solidarité.

L'Union nationale des combattants demande que les veuves d'anciens combattants puissent se constituer une retraite mutualiste et continuer à bénéficier des avantages reconnus à leur conjoint décédé. Une participation de l'Etat serait indispensable en raison des faibles ressources de ces publics. Cette protection sociale nécessiterait la mobilisation de fonds très importants dont l'estimation du montant n'a pas été communiquée au rapporteur.

(1) La valeur du point d'indice a été portée à 13,19 euros au 1^{er} juillet 2006. En outre, la retraite du combattant est passée à 35 points après être très longtemps restée à 33 points. Les anciens combattants demandent de porter la pension à 48 points comme cela leur avait été naguère promis.

En outre, pour soutenir les veuves d'anciens combattants les plus démunies, une allocation de solidarité spécifique pourrait être mise en place. Pour les plus jeunes de ces veuves, une priorité d'embauche dans les emplois publics serait sans doute une solution pragmatique et adaptée.

C. L'EXTINCTION PROGRAMMÉE DE L'ASSURANCE VEUVAGE

La réforme du régime des pensions de réversion s'est accompagnée de la suppression de l'assurance veuvage qui est servie jusqu'à l'âge d'ouverture du droit à pension de réversion. Au cours de la période transitoire d'extinction de la condition d'âge pour l'ouverture du droit à la réversion, les veuves ou veufs ne respectant pas la condition d'âge peuvent bénéficier de l'assurance veuvage selon ses anciennes modalités, de même que les bénéficiaires au 1^{er} juillet 2004 de l'assurance veuvage continuent à la percevoir dans les conditions antérieures à la réforme. Les prestations d'assurance veuvage disparaîtront en tout état de cause complètement en 2011.

Le prélèvement correspondant à la cotisation d'assurance veuvage de 0,10 % n'a néanmoins pas été supprimé ; il a été maintenu et intégré dans la cotisation retraite pour financer les régimes de base de l'assurance vieillesse.

Les associations et les syndicats dénoncent la captation par les caisses de retraite du « trésor de guerre » de l'assurance veuvage. Avant la réforme de 2003, seuls 20 à 25 % des sommes prélevés au titre de la cotisation de 0,10 % étaient reversés en prestations veuvage.

Nombre de bénéficiaires d'une prestation d'assurance veuvage à la CNAV

Au 31 décembre	Métropole	DOM	Ensemble
2000	13 138	407	13 545
2001	12 415	399	12 814
2002	11 861	384	12 245
2003	11 160	309	11 469
2004	10 245	267	10 512
2005	5 926	161	6 087

Source : CNAV. La chute des effectifs en 2005 s'explique par l'abaissement à 52ans de l'âge d'éligibilité au droit à réversion.

Fin 2005, l'âge moyen des allocataires était de 45 ans ; 98 % étaient des femmes.

Aujourd'hui, moins de 6 000 personnes perçoivent une allocation veuvage, dont le montant mensuel fixe et forfaitaire est de 539,37 euros en 2006. Elle est accordée à condition de ne pas remplir la condition d'âge pour l'attribution d'une pension de réversion, de ne pas être divorcé ou remarié ou de ne pas avoir conclu de pacte civil de solidarité ou de ne pas vivre en concubinage au moment de la demande, et à condition que le conjoint décédé ait cotisé à l'assurance vieillesse pendant au moins trois mois durant les douze derniers mois précédant le mois du

décès (des dérogations sont prévues au bénéfice des titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, aux chômeurs, aux femmes en congé maternité, aux invalides, aux personnes en arrêt pour cause d'accident du travail) ou qu'il ait été retraité. Elle est versée pendant deux ans à compter du décès.

La somme de l'allocation veuvage et des ressources personnelles perçues par l'allocataire au cours des trois mois civils précédant le décès ou la demande (hors prestations familiales, allocation logement et aide personnalisée au logement) ne doit pas dépasser 3,75 fois le montant de l'allocation, soit 2 022,64 euros, ce qui correspond à une moyenne mensuelle de 674,21 euros. En cas de dépassement, l'allocation est réduite à due concurrence.

Montant mensuel moyen des prestations d'assurance veuvage

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
264 €	270 €	279 €	278 €	331 €	373 €	401 €	409 €	422 €	431 €	442 €

Source : CNAV. Les fortes croissances du montant moyen de 1999 à 2001 tiennent aux modifications du dispositif et leur montée en charge.

La réforme de l'assurance veuvage a permis de réduire substantiellement les dépenses des caisses de retraite.

Montant des dépenses d'assurance veuvage par caisses de retraite

(en millions d'euros)	Tous régimes	CNAV	Salariés agricoles	Exploitants agricoles
2000	95	89	4	2
2001	87	81	4	2
2002	86	80	4	2
2003	83	77	4	1
2004	83	78	4	1
2005	69	65	3	1

Source : direction de la sécurité sociale.

Montant des recettes de cotisations d'assurance veuvage

(en millions d'euros)	Tous régimes	CNAV	Salariés agricoles	Exploitants agricoles
2000	379	359	14	7
2001	404	383	14	7
2002	403	381	14	7
2003	416	394	15	7
2004	173	162	7	4
2005	0	0	0	0

Source : direction de la sécurité sociale.

Le montant minimum des pensions de réversion (254,01 euros par mois) est nettement inférieur au montant mensuel de l'allocation veuvage (539,37 euros). Néanmoins, par rapport aux droits à réversion, l'allocation veuvage est plus fréquemment réduite pour dépassement de plafond de ressources

du fait que ce plafond (674,21 euros par mois) est beaucoup plus bas que celui applicable aux pensions de réversion (1 391,86 euros par mois).

Les avantages financiers de l'assurance veuvage doivent donc être relativisées.

D. L'ASSURANCE DÉCÈS

Le régime général de la sécurité sociale et les régimes alignés accorde un capital décès à la suite du décès, quelles que soient ses circonstances, d'un assuré exerçant une activité salariée trois mois avant son décès ou percevant également trois mois avant son décès une indemnité au titre de l'assurance maladie, l'assurance maternité, l'assurance chômage ou d'une incapacité temporaire d'accident de travail ou qui était titulaire d'une pension d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail pour une incapacité au moins égale aux deux tiers.

Le capital décès est versé par priorité aux personnes qui sont, au jour du décès, à la charge effective, totale et permanente de l'assuré. En cas de pluralité de bénéficiaires prioritaires, le capital décès est attribué par ordre de préférence au conjoint ou au partenaire d'un pacte civil de solidarité, aux enfants quel que soit leur statut juridique puis aux parents ou grands-parents. Si aucun bénéficiaire prioritaire ne s'est manifesté dans un délai d'un mois, le capital décès est attribué au conjoint survivant non séparé ou au partenaire d'un pacte civil de solidarité, à défaut aux descendants, à défaut aux ascendants, qui se sont manifestés dans un délai de deux ans. En cas de pluralité de descendants ou d'ascendants, le capital est partagé en parts égales.

Le montant du capital décès est égal à 90 fois le gain journalier de base servant au calcul de l'indemnité journalière de l'assurance maladie, c'est-à-dire au triple du dernier salaire mensuel sur lequel l'assuré a cotisé dans la limite du plafond de l'assurance maladie. Au 1^{er} janvier 2006, son montant minimum est de 310,68 euros et son montant maximum de 7 767 euros.

Le capital est insaisissable sauf pour le paiement de dettes alimentaires ou en cas de fraude à la déclaration.

Pour les plus jeunes veuves, le capital décès est souvent proche du minimum, ce qui est très insuffisant pour les aider à couvrir les premiers frais d'obsèques.

III.- LE SYSTÈME DES RETRAITES ET DU VEUVAGE EN ALLEMAGNE

Le rapport (n° 3345, tome III) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 a fait un premier point sur les réformes votées en 2000 par le Parlement allemand pour maintenir l'équilibre des régimes de retraites.

Le déplacement du rapporteur à Berlin du 28 au 30 juin 2006 a été l'occasion de faire un bilan de cette réforme et des mesures complémentaires qui y ont été apportées depuis 2001 et analyser les mesures dont bénéficient les veuves et les veufs allemands au titre de l'assurance vieillesse. Néanmoins, pour la sécurité sociale allemande, le gouvernement fédéral et le Bundestag, après la grande réforme de l'assurance vieillesse de 1992 et ses ajustements de 1999, 2001 et 2005 et la création de l'assurance dépendance en 1995, le principal chantier de la protection sociale est dorénavant la réforme de l'assurance maladie.

A. LA RÉFORME DU RÉGIME DES RETRAITES ALLEMAND

1. Les principes de fonctionnement de l'assurance vieillesse allemande

La retraite en Allemagne repose sur trois piliers : la retraite légale liquidée en fonction de points accumulés (le système par points a été introduit par la réforme de 1992), la retraite d'entreprise et la retraite privée par capitalisation dite « Riester » du nom du ministre du gouvernement Schröder qui l'a mise en place.

Un assuré ayant cotisé au moins cinq années bénéficie, sans condition de ressources, d'une pension de vieillesse à l'âge de 65 ans. Les assurés ayant une durée de cotisation de 35 ans pouvaient naguère obtenir leur pension à taux plein à 63 ans et à 60 ans pour les personnes lourdement handicapées ou ayant des incapacités professionnelles graves. Un départ anticipé en retraite entraînait un versement partiel de pension si le retraité conservait une activité professionnelle rémunérée, ces revenus professionnels ne devant pas dépasser 15 % de son dernier salaire brut avant départ en retraite (à défaut, sa pension était réduite à due proportion). La réforme de 1992, dont la mise en œuvre a été accélérée sur ce point, a uniformisé l'âge légal de départ en retraite à 65 ans en supprimant progressivement les départs anticipés. Un dispositif de minoration de pension (0,3 point par mois manquant) est désormais appliqué en cas de départ en retraite avant 65 ans qui n'est possible qu'à condition de réunir 35 années de cotisations. En outre, un système de retraite par points a été mis en place en 1992, dont le mécanisme conduit à exiger 45 points, c'est-à-dire 45 ans d'assurance cotisée au salaire moyen (*cf.* ci-après), pour obtenir une pension au taux plein.

Chaque assuré cotise sur son salaire brut dans la limite d'un plafond. Ce plafond est redéfini annuellement ; il est de l'ordre de 1,8 fois le salaire moyen. Chaque année, la *Deutsche Rentenversicherung* (DR) ⁽¹⁾ calcule la valeur du salaire moyen des 37 millions de salariés allemands cotisant. Aujourd'hui, ce revenu moyen est d'environ 2 400 euros par mois, soit un peu moins de 29 000 euros par an. Si un salarié a obtenu ce salaire dans l'année et a versé des cotisations retraite sur ce salaire, un point retraite lui est attribué. En partant à 65 ans, un salarié bénéficiera d'une liquidation de pension sur la totalité de ses points retraite. Un départ anticipé entraînera l'application d'un coefficient de réfaction de 0,3 point par mois manquant ; un départ en retraite retardé après 65 ans permettra de relever le total de 0,5 point par mois supplémentaire. Ce mécanisme mis en place en 1992 a surtout provoqué des départs anticipés en retraite.

Le nombre de points acquis par cotisations est majoré par des points attribués pour l'éducation des enfants au bénéfice de chaque parent, qu'il ait ou non arrêté son activité professionnelle (un point pour chaque enfant né avant 1992 ; 3 points pour ceux nés depuis 1992 : réforme de 2001), pour les périodes d'éducation des enfants en cas d'arrêt de l'activité professionnelle (0,75 point, avec un maximum de 10 années de validation), pour les périodes de formation professionnelle (validation de trois années au maximum à 75 % du salaire moyen des assurés, soit 2,25 points), pour le service militaire ou civil (0,80 point), pour les périodes de soins aux personnes dépendantes (0,27 à 0,80 point), pour les périodes de maladie ou de chômage (80 % de leur durée validée sur un salaire égal à 75 % de la prestation de remplacement), pour les bénéficiaires de pensions d'invalidité ou de pension de veuvage qui continuent parallèlement à accumuler des droits personnels à la retraite jusqu'à 60 ans (validation jusqu'à 55 ans au salaire moyen des assurés ; validation de 55 à 60 ans au tiers du salaire).

Aucune pension minimale n'existe mais il a été prévu en 1992 de valider toutes les cotisations annuelles antérieures à 1992 et les trois premières années de cotisations de tout assuré pour au moins 0,75 point par an.

La valeur du point a été déterminée à l'origine à partir du salaire moyen observé en 1991, avec un taux de remplacement net de 70 % et l'hypothèse d'une cotisation, périodes assimilées comprises, de 45 ans (1 point = $32\,724\text{ €} \times 0,70 / 45\text{ ans} / 12\text{ mois} = 42,42\text{ DM}$). En 2006, la valeur du point est de 26,13 euros. Cette valeur est revalorisée chaque année en fonction de l'évolution du salaire net moyen des assurés actifs, en intégrant, suite à la réforme de 2001, les contributions aux retraites de troisième pilier mais en écartant les allègements d'impôts sur le revenu. Une fois le gel des pensions, qui date de 2004, terminé, le point retraite devrait donc évoluer à un rythme nettement inférieur au salaire net moyen.

(1) La *Deutsche Rentenversicherung* (« assurance retraite allemande ») a été mise en place le 1^{er} octobre 2005. Elle regroupe les 22 instituts régionaux d'assurance des ouvriers (fin juin 2006, seules seize caisses avaient fusionné), l'institut fédéral d'assurance des employés, les caisses de retraite des mineurs, des marins et des chemins de fer et l'ancien organisme de coordination. La distinction remontant au Deuxième Reich entre l'assurance vieillesse des employés et des ouvriers est désormais abolie.

La retraite légale est régie par les principes de parité et de solidarité. Elle couvre les salariés des secteurs privé et public. Les fonctionnaires sont protégés par un système de retraite unique financé par l'Etat fédéral, les Länder et les collectivités locales ⁽¹⁾ réunissant les caractères de la retraite légale et de la retraite complémentaire d'entreprise. Les retraites correspondant aux deuxième et troisième piliers n'ont pas un caractère universel et obligatoire.

La retraite d'entreprise du deuxième pilier ne bénéficie qu'aux seuls salariés des entreprises ou des administrations. Elle n'a pas un caractère obligatoire dans le secteur privé (35 % des entreprises proposent une assurance complémentaire) et les commerçants et professions indépendantes ne sont pas touchés. Les professions libérales disposent toutefois de systèmes mutualistes particuliers anciens relevant du premier pilier et gérés par les Länder. 31 % des salariés de l'Allemagne de l'Ouest disposent de droits à retraite du deuxième pilier ; dans les Länder de l'Est ils ne sont que 1 %. L'évolution est peu favorable car des grandes entreprises comme Siemens ou Daimler-Benz excluent peu à peu les nouveaux salariés de leur retraite d'entreprise en les faisant embaucher par des sous-traitants.

Le troisième pilier dit retraite Riester est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2002. Au début, 1 % des salaires pouvait être placé sur un contrat individuel de prévoyance vieillesse par capitalisation ; le taux de placement est relevé tous les deux ans d'un point pour atteindre 4 % en 2008. Les banques ont beaucoup investi dans ces produits de placement. L'Etat accorde des subventions forfaitaires et un crédit d'impôt si le salarié respecte un minimum de placement et si l'épargne est sortie en rente. Les avantages fiscaux sont ciblés sur les bas salaires (salaires annuels de moins de 20 000 euros environ). La DR estime qu'en 2008 au moins la moitié des travailleurs aura investi dans ces fonds privés. On constate que lorsqu'un placement est réalisé, il l'est au taux plafond permis par la loi.

2. Les inflexions apportées au système des retraites allemand

L'objectif central de l'assurance vieillesse allemande est, depuis 1972, de garantir le maintien du pouvoir d'achat des retraités : ainsi la retraite légale du premier pilier devait permettre d'accorder 70 % du salaire net moyen des cotisants à tout retraité ayant cotisé au salaire moyen pendant 45 ans ou bénéficiant des points équivalant à une telle carrière complète. La pension ainsi liquidée est elle-même indexée sur l'évolution du salaire moyen des cotisants.

Compte de l'évolution défavorable du marché du travail et de la démographie allemande, les nouvelles réformes entraînent une réduction du taux de remplacement de la retraite légale ; un nouvel objectif a donc été assigné à la

(1) En juin 2006, le Parlement allemand a adopté une réforme de grande ampleur transférant aux Länder de nouvelles compétences. Dans ce nouveau cadre, les Länder seront chargés de la protection sociale des fonctionnaires relevant de leur autorité ou de celles des collectivités territoriales de leur ressort. La loi unique applicable à tous les fonctionnaires va donc prendre fin et il pourra s'y substituer dix-huit législations particulières si les législatures des Länder en décident ainsi.

réforme de 2001 du premier pilier de retraite : stabiliser le taux de cotisation vieillesse-invalidité autour de 20 % et compléter la retraite légale en renforçant le second pilier et en créant un troisième pilier afin de maintenir le taux de remplacement des pensions de retraite.

La dégradation du taux de remplacement de la retraite légale a été accru par une loi de 2004 qui a mis en place une imposition différée des cotisations retraite des salariés du secteur privé : leurs pensions de retraite étaient jusqu'alors exonérées d'impôt contrairement aux pensions des fonctionnaires ; à compter de 2005 leurs pensions (50 % en 2005, la totalité en 2040) seront assujetties à l'impôt sur le revenu mais leurs cotisations seront progressivement exonérées. Avant cette mesure, le taux de remplacement devait passer de 70 % du salaire net à 62 à 63 % du salaire net (soit 48-49 % du salaire brut) pour une carrière complète de 45 ans. Désormais, la loi garantit les taux de remplacement suivants pour les carrières complètes : en 2006, 52,4 % du salaire brut ; en 2020, 46 % ; en 2030, 43 % (soit 55 % du salaire net).

Pour les fonctionnaires ayant eu 40 ans d'activité sous statut de la fonction publique, la pension de retraite est en principe égale à 75 % du dernier traitement de base. Les réformes en cours conduiront à abaisser à 71,75 % ce taux de remplacement.

Ces taux doivent être rapprochés de la définition légale du seuil de pauvreté qui est de 41 % du salaire net moyen, soit environ 650 euros par mois. Ce taux déclenche les mécanismes d'assistance sociale et interdit tout prélèvement sur le revenu. L'enjeu de la mise en place du troisième pilier de retraite, dite retraite Riester, est donc de compenser le recul du taux de remplacement de la retraite légale. La grande coalition CDU-SPD n'est toutefois pas parvenue à un accord pour rendre obligatoire cette retraite par capitalisation.

Si l'objectif fondamental de la retraite légale est de contribuer à garantir un certain niveau de vie aux retraités, le grand apport politique de la réforme de 2001 a été de faire prendre conscience aux Allemands que celle-ci ne pourrait plus à elle seule, quelles que soient les réformes, garantir leur niveau de vie.

Aujourd'hui le respect de ce taux de remplacement de 43 % en 2030 semble difficilement atteignable avec le taux de cotisation de 22 % prévu par la loi à cette date. La grande coalition CDU-SPD est donc parvenue à un premier accord en juin 2006 pour apporter de nouveaux ajustements aux conditions d'ouverture des droits à pension de retraite, d'autant plus que l'évolution démographique allemande reste encore très défavorable et que les comptes de l'assurance vieillesse sont très déficitaires depuis 2002 (- 5,94 milliards d'euros en 2005).

L'âge légal de départ en retraite avait été porté par étapes à 65 ans pour les salariés comme pour les fonctionnaires ; il était de 58 ans en 1992. En 2005, il avait atteint 63 ans. La grande coalition s'est mise d'accord en juin 2006 pour aller plus loin et relever cet âge, d'un mois par an, de 65 à 67 ans jusqu'en 2030 pour

les salariés. Parallèlement l'âge d'ouverture du droit à la grande retraite de veuvage sera porté de 45 à 47 ans. Mais les experts gouvernementaux de l'assurance vieillesse estime qu'en 2030, l'âge de la retraite devra être remonté à 70 ans pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie. Ces débats semblent acceptés dans les milieux syndicaux et l'opinion publique, les Allemands se souvenant que les premières pensions de retraite accordées par Bismark en 1889 reposaient sur une condition d'âge de 65 ans quand l'espérance de vie moyenne était de 49 ans ...

La retraite anticipée est très utilisée par les Allemands, au point que de 1992 à 2001 les hommes touchaient 85 à 86 % de la retraite standard, soit une pension égale à 60 % du salaire net moyen de référence des cotisants (rappelons qu'en 1972, le montant de la pension standard était de 100 %, la réforme de 1992 ayant stabilisé le taux de remplacement à 70 % pour 45 années d'activité avec départ à 65 ans). La pension moyenne des femmes était de 39 % en 2000 compte tenu de leur taux d'activité traditionnellement beaucoup plus faible.

Comme expliqué ci-dessus, la possibilité de prendre une retraite anticipée entre 60 et 65 ans est en cours de suppression. Toutefois, dans le cadre du relèvement de l'âge légal de la retraite à 67 ans, la grande coalition CDU-SPD a décidé de maintenir la possibilité d'une retraite anticipée à 65 ans si l'assuré a 45 ans d'activité professionnelle.

Ces ajustements sont apparus indispensables dans la mesure où la loi interdit au régime légal de retraite de clore un exercice en déficit. Le taux des cotisations salariales de chaque année est fixé par décret du gouvernement fédéral avant le début de l'année civile, sur la proposition d'un comité d'experts de la DR présentée avant le mois d'octobre précédent, de manière à ce que le montant des réserves soit au moins égal à 20 % de la moyenne des dépenses mensuelles de l'exercice suivant (50 % avant 2004). Si le gouvernement ne suit pas la proposition de la DR, il a l'obligation de définir les mesures permettant de couvrir les besoins (réduction des prestations, augmentation de l'âge de départ en retraite,... mais aucune subvention budgétaire n'est possible). La difficulté de l'exercice tient à l'estimation de l'évolution du marché du travail.

Le taux de cotisation constitue la véritable variable d'ajustement de la retraite légale des salariés. Ainsi, si le chômage disparaissait, l'âge de départ à la retraite ne serait pas abaissé mais le taux de cotisation réduit.

Les montants des pensions de retraite du premier pilier devraient en outre être gelés pendant quatre ans alors que les retraites avaient déjà été gelées en 2004 par le gouvernement Schröder. En principe, ces montants sont indexés sur l'évolution du salaire net moyen observé en Allemagne.

En 2005, les recettes se sont élevées à 224,2 milliards d'euros pour 228,2 milliards de dépenses ; le déficit a été couvert par un prélèvement sur les réserves, qui ne pouvaient pas dépasser légalement 5,5 milliards d'euros. Mais, en

octobre 2005, pour la première fois, la DR a dû contracter un emprunt, remboursé en quelques semaines, pour couvrir ses dépenses.

Les cotisations financent les prestations de retraite contributives. Les prestations non contributives (majorations pour enfants, avantages donnés aux personnes handicapées ou invalides, financement des anciens régimes d'Allemagne de l'Est), qui représentent 20 à 22 % du budget de la DR, sont financées par des versements du budget fédéral (y compris le complément fédéral de 44 milliard d'euros, forfait indexé depuis 1957 sur l'évolution du salaire brut moyen avec, depuis 1992, une pondération par l'évolution du taux de cotisation). L'Etat reverse en outre le produit d'un point de TVA depuis le 1^{er} avril 1998 et de la taxe sur la consommation d'énergie par les entreprises polluantes depuis 2000.

En 2006, les dépenses pourront être couvertes grâce à une modification des conditions de collecte qui permettra de comptabiliser plus que douze mois de recettes.

Le taux de cotisation salariale est passé de 17,7 % en 1991, date de la réunification allemande, à 19,5 % depuis 2003, après un pic à 20,3 % en 1997 et 1998 qui a pu être abaissé à 19,7 % en 1999, 19,3 % en 2000 et 19,1 % en 2002 grâce aux deux transferts fiscaux précités (TVA et taxe sur les entreprises polluantes). Les transferts du budget fédéral dépassent aujourd'hui le tiers des recettes de l'assurance vieillesse légale (81,2 milliards d'euros sur 238,5 milliards en 2005) La DR a néanmoins décidé de porter le taux de cotisation à 19,9 % pour 2007 afin de satisfaire à l'obligation d'équilibre des comptes.

Aucune cotisation n'est prélevée sur le traitement des fonctionnaires, qui en général perçoivent des rémunérations nettes moins élevées que celles des salariés, y compris lorsqu'ils sont employés au sein d'une même direction ministérielle dans des fonctions identiques à celles de salariés contractuels.

B. LA SITUATION DES VEUVES ET VEUFS AU REGARD DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

1. Une satisfaction générale du système existant

Pour les syndicats de salariés, les caisses de retraite, les députés de la CDU et du SPD partenaires de la « grande coalition » et le ministère de la santé rencontrés par le rapporteur (cf. liste en annexe du rapport), la situation des veuves et des veufs en Allemagne est satisfaisante et n'appelle pas l'adoption de mesures de réforme. Toutes les personnes rencontrées estiment que les mécanismes en place assurent une « *aisance relative* » aux veuves et veufs qui leur évite de subir une « *rupture des conditions de vie au moment du veuvage* ». Selon la coalition CDU-SPD, « *les aides sociales permettent de satisfaire les besoins essentiels non satisfaisants par les pensions de veuvage* ». Certes, les femmes âgées vivant seules sont confrontées à des conditions plus précaires que la moyenne de la population, mais les veuves « *vivent bien* » et « *ne sont pas dans le bas de l'échelle sociale* ».

La situation de veuves est tellement satisfaisante qu'en 2000, l'Etat fédéral avait réfléchi à la suppression de la pension de réversion au profit d'une application renforcée des mécanismes d'assistance sociale en cas de besoin. Les services du ministère du travail et des affaires sociales considèrent toujours que « *le système de survie est obsolète car il n'y a pas de raison de bénéficier d'une pension pour avoir été marié* ». Des idées sont même avancées pour le partage des points de retraite entre les époux.

Le rapporteur a souhaité rechercher les raisons de ce miracle allemand.

2. Les droits de réversion ouverts aux veufs et veuves allemands

Il existe deux types de pension de réversion :

– la grande retraite de veuvage ou de survie qui est accordée à partir de l'âge de 45 ans ou avant 45 ans si la veuve ou le veuf a des enfants à charge. Elle ouvre droit à une réversion de 55 % ⁽¹⁾ de la pension du conjoint décédé ou de la pension à taux plein auquel il aurait eu droit (le taux était de 60 % avant 2001 mais il n'existait pas de majoration pour enfant) ;

– la petite retraite de veuvage ou de survie qui permet d'accorder, pendant deux ans, aux veufs n'ayant pas de revenu professionnel, 25 % de la pension de retraite de taux plein du conjoint décédé (elle était naguère versée jusqu'à l'âge d'ouverture de la grande retraite).

Les veufs et veuves de fonctionnaires ne disposent que de la grande pension de veuvage. Le taux de réversion dont ils bénéficient est de 50 %. La pension de veuvage est accordée quelles que soient les ressources du conjoint survivant. La majoration pour enfant est égale à 10 %.

Pour les salariés comme pour les fonctionnaires, le remariage met fin à la réversion. Cependant, en cas de décès du second conjoint ou de divorce, le conjoint survivant peut récupérer le bénéfice de la réversion due au titre du premier lit.

La pension de veuvage est revalorisée chaque année comme le point de la retraite légale du premier pilier à laquelle elle est rattachée (*cf.* chapitre A).

Les veufs et veuves sont tenus de déclarer annuellement leur situation maritale et financière afin d'adapter leur pension de veuvage.

Dans le cadre de l'ajustement de l'assurance vieillesse (*cf.* chapitre A), la grande coalition CDU-SPD a décidé de porter de 45 à 47 ans l'âge d'ouverture de la grande retraite. En revanche, elle a décidé de ne pas reprendre les autres

(1) En fait, le point de retraite est réduit à 0,55 point pour le calcul de la grande retraite de veuvage.

propositions de la commission d'experts présidée le professeur Bert Rürup chargée en 2005 de trouver des solutions pour équilibrer le régime des retraites.

Une veuve âgée de 45 ans n'ayant jamais travaillé perçoit une réversion égale à 55 % de la pension de taux plein de son mari à laquelle s'ajoute une majoration en moyenne, selon les interlocuteurs du rapporteur, égale à 2,5 % pour les enfants nés (*cf.* ci-après). Cette majoration résulte de l'accord conclu en 2000 entre le gouvernement Schröder qui demandait l'abaissement à 55 % de la réversion et la CDU qui exigeait une compensation pour les familles.

Selon la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, le système de réversion allemand est mixte : il mêle des éléments d'assurance et de réversion et calcule les droits en fonction des besoins sociaux. Le conjoint survivant doit justifier d'au moins un an de mariage avec l'assuré décédé mais les partenaires homosexuels ayant conclu un contrat de concubinage sont éligibles à la retraite de réversion.

Vis-à-vis des jeunes veuves, les Allemands considèrent que la pension de réversion est faible mais que ces femmes peuvent travailler, ce qu'elles font le plus souvent. Pour les veuves âgées, la possibilité de cumuler leur retraite personnelle avec une retraite de veuvage est accordée sans condition.

Une veuve âgée de 45 ans qui travaille ou bénéficie de revenus divers perçoit une pension de réversion réduite en fonction de ses revenus totaux. Schématiquement, le montant théorique de la pension de réversion (55 % de la pension du mari) est réduit d'une somme égale à 40 % de la différence entre le total de ses revenus auquel un abattement de 640 euros est appliqué et le montant théorique de sa pension de réversion. Si cette différence est supérieure à 640 euros, aucune réversion n'est accordée. Le système est paramétré de sorte qu'une veuve ayant environ 1 800 euros de revenus ne touche pas de réversion :

Calcul de la réversion pour la « grande retraite de veuvage » des salariés

Pension de retraite du conjoint décédé : 1 000 € (réversion théorique égale à 550 €)

Revenus d'activité et autres du conjoint survivant : 1 700 €

Appréciation du droit à la réversion : $1\,700 - 640 = 1\,060 \times 40\% = 424$ € (supérieurs à 640 €)

Montant de la pension de veuvage : $550 - 424 = 126$ € + majoration éventuelle pour enfants.

Pour les anciens salariés de l'Allemagne de l'Est, l'intégration dans le régime de sécurité social allemand est relativement sévère puisque seuls 600 marks de revenus sont pris en compte dans le calcul des pensions. Avec une carrière complète et des enfants, une femme de l'Est peut toucher une retraite légale nette de 650 euros. En outre, un retraité d'Allemagne de l'Est pouvait percevoir une pension de retraite et continuer à travailler, ce qui n'est plus aussi facilement permis aujourd'hui. La situation des veuves est-allemandes est donc particulièrement difficile et de nombreuses femmes sont contraintes d'exercer une activité professionnelle le plus longtemps possible. Les députés de la coalition

considèrent néanmoins que l'assurance vieillesse réunifiée a été une chance pour les Allemands de l'Est en raison de ses garanties financières de versement.

3. L'absence de minimum vieillesse

Il n'existe pas en Allemagne de minimum vieillesse, ni pour la retraite légale, ni pour la retraite d'entreprise, ni pour la retraite privée Riester. La garantie de niveau minimal de ressources est fournie par les aides sociales. Or on constate que les personnes âgées ne sont pas le public majoritairement destinataire de ces aides en raison de son niveau de vie (patrimoine et revenus). La fédération des syndicats allemands ne demande donc pas l'instauration d'un minimum vieillesse.

Les aides sociales fédérales sont versées à partir du moment où une personne dispose d'un revenu inférieur au tiers du revenu moyen de la population allemande. Cette somme est égale à 627 euros par mois en moyenne. Si une personne a éduqué des enfants, le minimum d'existence est porté à 653 euros.

Selon le ministère du travail et des affaires sociales, 1 à 2 % des retraités allemands font appel aux aides sociales fédérales.

Les Allemands considèrent que les enfants sont les premiers responsables du niveau de vie de leurs parents. Les enfants du « premier degré » ont depuis 2001 l'obligation d'intervenir pour subvenir aux besoins courants de leurs parents âgés de moins de 65 ans. En contrepartie, les enfants bénéficient d'abattements fiscaux. A partir de 65 ans, les aides sociales interviennent, quels que soient les revenus des enfants. Néanmoins, si le coût d'un placement en institution d'une veuve de plus de 65 ans dépasse ses revenus, le financement par ses enfants sera sollicité. La grande coalition CDU-SPD n'a pas encore tranché la question de savoir si ce seuil de 65 ans doit être relevé à 67 ans dans le cadre de la réforme des retraites.

4. Les avantages complémentaires pour enfants à charge

Les parents qui élèvent des enfants bénéficient d'un point de retraite supplémentaire par enfant né avant 1992. Cette majoration date de 1986. En 1992 son mécanisme a été transposé dans le système de retraite par points. A cette date la majoration ne pouvait pas dépasser un point par enfant, soit un an de cotisation au salaire moyen. Ce plafond a été porté en 2001 à trois points pour les enfants nés depuis 1992 et élevés pendant au moins trois ans (si l'enfant est mort à l'âge de deux ans, seuls deux points supplémentaires sont accordés).

Cette majoration sans cotisations de la retraite légale personnelle est accordée sans condition de cessation d'activité professionnelle pour l'éducation des enfants. Les points de majoration ne sont pas plafonnés.

Pour les pensions de veuvage, le premier enfant ouvre droit à l'attribution de deux points supplémentaires et les autres enfants à un point supplémentaire.

Les points supplémentaires bénéficient aux parents ayant eu la charge d'éducation de l'enfant. En cas de veuvage du père de famille, les circulaires du ministère du travail et des affaires sociales considèrent que celui-ci doit avoir arrêté de travailler au moins trois ans pour en bénéficier.

Les orphelins bénéficient d'une pension. Pour les orphelins de père et de mère, la pension d'orphelin est égale à 20 % du montant de la pension à taux plein due aux parents décédés. Pour les orphelins de père ou de mère, elle est égale à 10 % du montant de la pension à taux plein due au parent décédé. La pension d'orphelin est versée à l'adulte qui a la charge effective d'élever l'orphelin : elle « suit » ainsi l'orphelin jusqu'à sa majorité.

Compte tenu de l'absence de contrôle effectif de l'éducation des enfants, une naissance produit donc une période fictive de cotisation égale à trois années assises sur le salaire annuel moyen des salariés, soit trois points de retraite légale ou 1,65 point de grande retraite de veuvage.

Les personnes rencontrées par le rapporteur considèrent que ces dispositions permettent de ne pas pénaliser une veuve ayant des enfants à charge.

ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI RELATIVES À L'ASSURANCE VIEILLESSE

La commission a examiné les articles relatifs à la branche assurance vieillesse, sur le rapport de **M. Denis Jacquat**, au cours de sa séance du mardi 17 octobre 2006.

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse

Article 54

Assouplissement des règles de cumul emploi-retraite

Le présent article contient deux mesures tendant à accroître les possibilités pour les seniors de poursuivre leur activité professionnelle tout en bénéficiant d'une liquidation de leurs droits à pension de retraite : la première facilite le cumul d'un emploi rémunéré et d'une pension de retraite pour les bas salaires (1° du I de l'article) ; la seconde facilite les activités de tutorat par les anciens salariés retraités (2° du I et II de l'article).

Soucieux d'améliorer le taux d'emploi des seniors, c'est-à-dire les personnes âgées de 50 ans ou plus, aussi bien par leur maintien dans l'emploi que par leur reprise d'activité professionnelle, les partenaires sociaux ont conclu, le 3 octobre 2005, un accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi. L'article 10 de cet accord porte sur la transmission des savoirs et des savoir-faire au sein de l'entreprise qui doit être « *un objectif prioritaire de la gestion des ressources humaines* ». À cette fin, il est proposé de faciliter la pratique du tutorat et du parrainage.

Si le développement du tutorat doit reposer prioritairement, selon les vœux des partenaires sociaux, sur des salariés encore en activité, il apparaît également utile de permettre le retour dans l'entreprise de salariés retraités qui seraient volontaires pour y exercer des missions de tutorat.

Par ailleurs, l'article 22 de l'accord interprofessionnel demande « *aux pouvoirs publics d'examiner les conditions dans lesquelles les inégalités de traitement entre salariés engendrées par le dispositif actuel de cumul emploi-retraite pourraient être atténuées, dans la perspective des rendez-vous à venir sur les retraites* ».

Conformément aux souhaits des partenaires sociaux, le gouvernement a élaboré un plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 qui a été présenté au Conseil économique et social le 6 juin 2006. Il contient

plusieurs mesures visant à aménager les fins de carrière (objectif 4) parmi lesquelles figurent l'action n° 25 « développer la pratique du tutorat dans l'entreprise » et l'action n° 31 « élargir les possibilités de cumul emploi-retraite pour les bas salaires ».

L'action n° 25 s'appuie directement sur l'article 10 de l'accord interprofessionnel du 3 octobre 2005. Elle propose deux mesures :

– « *le tuteur reste affilié aux régimes de sécurité sociale dont il relevait antérieurement si la prestation du tutorat est rémunérée. Le tuteur bénéficie, dans tous les cas d'une protection AT-MP* » ;

– « *pour accroître l'attractivité du dispositif, et sur la base d'une définition précise du tutorat, les rémunérations du tuteur ne seront pas prises en compte au titre des règles de cumul emploi-retraite* ».

La seconde de ces mesures est mise en œuvre par le 2° du I et du II du présent article.

L'action n° 31 propose une mesure mettant en application l'article 22 de l'accord interprofessionnel du 3 octobre 2005 : ouvrir le cumul emploi-retraite aux « *cas où la somme des nouveaux revenus d'activité et des revenus de pension (base et complémentaires) n'excède pas 1,6 SMIC* ». Le Conseil d'orientation des retraites a examiné la proposition lors de sa séance du 14 février 2006 ; il a estimé « *dans sa majorité qu'il est souhaitable de faire évoluer la règle du régime général dans le sens d'un élargissement des marges de cumul pour les salaires modestes* ».

Cette mesure est mise en œuvre par le 1° du I du présent article.

1. L'assouplissement des règles de cumul emploi-retraite pour les bas salaires

Le 1° du I de l'article 55 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 modifie la condition selon laquelle la reprise d'une activité professionnelle rémunérée après liquidation définitive de sa ou ses pensions de retraite n'est possible que si la somme des pensions de retraite accordées par le régime général d'assurance vieillesse, le régime des salariés agricoles, les régimes spéciaux de retraite régis par le code de la sécurité sociale et les régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires et des revenus d'activité professionnelle est inférieure au montant du dernier salaire d'activité perçu avant liquidation définitive de sa ou ses pensions de retraite.

Afin de favoriser le cumul emploi-retraite par les travailleurs ayant de bas salaires, le projet de loi propose que les revenus tirés des pensions de retraite et de l'activité professionnelle nouvelle puissent dépasser le montant du dernier salaire d'activité, calculé sur la moyenne des trois derniers mois d'activité, dès lors que le total de ces revenus est inférieur à 1,6 fois le salaire minimum de croissance

(SMIC). Depuis le 1^{er} juillet 2006, ce plafond équivaut à 2 006,85 euros bruts mensuels (sur la base d'une durée de travail de 35 heures hebdomadaires).

En cas de dépassement du plafond, le service de la ou des pensions de retraite par le régime général d'assurance vieillesse, le régime des salariés agricoles et les régimes spéciaux de retraite régis par le code de la sécurité sociale est interrompu.

Cette réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2007, date d'application des dispositions relatives aux dépenses pour 2007 figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

L'application de cette règle de cumul aux pensions servies par les régimes complémentaires de retraite exige de modifier l'article 32 de l'annexe A de l'accord ARRCO du 8 décembre 1961 et l'article 6 de l'annexe 1 de la convention collective AGIRC du 14 mars 1947. Ces modifications relèvent de la compétence des seuls partenaires sociaux gestionnaires des régimes complémentaires. On peut être optimiste sur l'alignement des régimes complémentaires sur le taux de cumul de 1,6 SMIC puisque l'AGIRC et l'ARRCO ont déjà adapté en juin 2006 leurs conditions relatives à la retraite progressive pour suivre l'évolution du régime général.

La CNAV estime que 110 000 pensionnés du régime général cumulent des revenus d'activité professionnelle et une pension de retraite de droit direct. Ils représentent environ 1 % du nombre total des retraités du régime général percevant des droits directs à pension. Sur 590 000 départs en retraite étudiés, 215 000 avaient un salaire de départ inférieur à 1,6 SMIC, soit 36 %. La mesure proposée est donc susceptible d'avoir un impact substantiel.

Elle est d'autant plus importante que les bas salaires sont désavantagés par les règles actuelles de cumul emploi-retraite. En effet, les retraités ayant été rémunérés au SMIC obtiennent une pension égale à environ 80 % du SMIC – et en 2008, normalement, 85 % du SMIC – grâce au minimum contributif. Mais cette pension ne permet d'obtenir qu'un revenu d'activité professionnelle rémunéré au plus 15 à 20 % du SMIC tandis que les salaires plus élevés disposent d'une marge de rémunération, en valeur absolue, beaucoup plus élevée.

2. L'assouplissement des règles du tutorat en entreprise

Les dispositions du 2^o du I et du II de l'article 55 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 figuraient à l'article 29 du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2006. Cet article a été supprimé du projet de loi sur la proposition de MM. Jean-Michel Dubernard, rapporteur, et Patrick Ollier, rapporteur pour avis, qui ont fait valoir que ces dispositions ont davantage leur place dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. En effet, ces dispositions modifient une règle substantielle relative à l'ouverture des droits à pension de retraite et affectent ainsi

directement l'équilibre financier du régime général d'assurance vieillesse et du régime des salariés agricoles en étendant les possibilités de cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité professionnelle. Les développements ci-après reprennent les analyses présentées dans son rapport par M. Jean-Michel Dubernard.

L'objet du 2° du I et du II de l'article 55 est d'exempter les rémunérations des tuteurs, par ailleurs retraités, de l'application des restrictions de droit commun au cumul d'une pension de retraite et d'un revenu d'activité. L'article 15 de la loi du 21 août 2003 (article L. 161-22 du code de la sécurité sociale) a simplifié et harmonisé les règles permettant aux salariés du secteur privé, y compris ceux relevant d'un régime spécial de retraite, de bénéficier d'un tel cumul. Elles ont été précisées par les décrets n^{os} 2004-1130 et 2004-1131 du 19 octobre 2004.

Le principe régissant le service d'une pension de vieillesse à un assuré du régime général, du régime des salariés agricoles ou d'un régime spécial régi par le code de la sécurité sociale (la règle est identique pour les retraites complémentaires en vertu de la réglementation des régimes de l'ARRCO et de l'AGIRC) est de liquider définitivement une pension que s'il y a rupture définitive de tout lien professionnel salarié avec l'employeur ou cessation définitive de l'activité professionnelle pour les activités non salariées.

Cependant, la loi n'interdit pas le cumul d'une pension de retraite et de revenus d'activité professionnelle. Un tel cumul est possible sous réserve qu'il y ait eu rupture du contrat de travail car cette rupture est une formalité impérative pour procéder à une liquidation de pension. Avant 2003, la reprise d'une activité professionnelle par un salarié retraité n'était possible que chez un employeur différent du dernier avec lequel le salarié retraité était lié par un contrat travail qui a été rompu pour procéder à la liquidation de ses droits à pension de retraite.

La loi du 21 août 2003 a mis fin à l'interdiction de reprise d'activité chez l'ancien employeur mais a subordonné cette reprise à un délai de carence de six mois au moins et posé une limite financière au cumul de revenus tirés des pensions de retraite et d'une activité professionnelle. Ce délai de carence en cas de reprise d'activité chez le dernier employeur s'apprécie au regard de la date de cette reprise d'activité et la date d'entrée en jouissance de la pension de retraite. En outre, depuis 2004, le cumul emploi-retraite est autorisé en cas de reprise d'une activité rémunérée à condition que la somme des pensions de retraite du régime général, du régime des salariés agricoles, des régimes spéciaux, des régimes complémentaires légalement obligatoires et des revenus d'activité soit inférieure au dernier salaire perçu avant la liquidation du ou des pensions de retraite. Le dépassement de ce plafond entraîne l'interruption du service de la ou des pensions de retraite.

Ce dispositif de droit commun connaît une dérogation générale au bénéfice d'activités de faible importance ou des activités littéraires ou scientifiques à caractère accessoire procurant de faibles revenus annuels, à savoir

inférieurs à quatre fois la valeur mensuelle brute du SMIC (*cf.* circulaire de la CNAV n° 2006/18 du 21 février 2006) mais également de nombreuses dérogations sectorielles, qui couvrent des activités ou des cas de figure où les restrictions au cumul emploi-retraite rappelées *supra* ne sont pas applicables : sous diverses conditions, ces restrictions ne s'appliquent pas au maintien postérieur en activité dans leur entreprise des personnes qui la transmettent, aux activités artistiques, littéraires ou scientifiques, aux activités juridictionnelles, à la participation à des jurys de concours, aux activités d'hébergement en milieu rural dans des biens patrimoniaux, à certaines vacances accomplies par des médecins et infirmiers en retraite dans des établissements de santé ou des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, enfin aux activités de parrainage de jeunes en contrats en alternance dans les départements d'outre-mer. Cette dernière exception est significative car l'on peut considérer que le présent article tend à la généraliser à l'ensemble du territoire et à l'accompagnement de l'ensemble des salariés.

Le 2° du I du présent article complète la liste de ces dérogations en y ajoutant les « *activités de tutorat d'un ou plusieurs salariés par un ancien salarié de l'entreprise exerçant, après la liquidation de sa pension, cette activité, à titre exclusif, auprès du même employeur sous le régime d'un contrat de travail à durée déterminée pour une durée maximale et dans la limite d'un montant de cumul fixé par décret* ».

La double condition de non-dépassement du dernier salaire (calculé sur la moyenne du dernier trimestre) avant départ en retraite et de respect d'un délai de carence de six mois ne s'appliquera donc pas au cas du tutorat. La nouvelle dérogation est cependant bien encadrée :

– l'activité de tutorat doit s'exercer à titre exclusif, c'est-à-dire que tout cumul avec une autre activité professionnelle rémunérée est interdit ;

– le tutorat ne peut être exercé que chez un ancien employeur : la loi n'impose pas que le tutorat s'exerce dans l'entreprise où le retraité travaillait au moment de prendre sa retraite ; un décret d'application fixera le délai maximum séparant le départ du salarié et son retour dans l'entreprise en tant que tuteur ;

– ce même décret limitera la durée du tutorat et les revenus que cette activité pourra fournir ;

– le même décret déterminera les conditions d'ancienneté dans l'entreprise permettant à un ancien salarié de bénéficier du dispositif.

Le II de l'article vise à sécuriser juridiquement le statut des tuteurs retraités dans l'entreprise.

Il s'agit de préciser, dans le code du travail, que le contrat à durée déterminée (CDD) que ces tuteurs passeront avec leur ancien employeur sera conclu sous le régime de l'article L. 122-2 de ce code. Cet article constitue la base légale de tous les CDD conclus dans le cadre des politiques de l'emploi, contrats

aïdés destinés aux chômeurs de longue durée et contrats en alternance : y faire référence dispensera en droit les employeurs d'avoir à justifier des habituels motifs (remplacement d'un salarié, accroissement temporaire d'activité, *etc.*) pour embaucher un tuteur en CDD ; cela permet aussi de clarifier le régime juridique (rupture du contrat, renouvellements, indemnités, *etc.*) qui s'appliquera. La durée du contrat est renvoyée à un décret car le code du travail ne fixe pas de durée maximale pour les CDD conclus sous le régime de l'article L. 122-2 précité.

Cette disposition est insérée à la fin du chapitre II (*Dispositions diverses*) du titre IX (*Contrôle de la formation professionnelle continue - dispositions diverses - dispositions pénales*) du livre IX (*De la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente*) du code du travail.

Article 55

Extinction de la faculté conventionnelle de mise à la retraite d'office avant soixante-cinq ans

L'article 16 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé les conditions de mise à la retraite, par un employeur, d'un salarié ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite (article L. 122-14-13 du code du travail). Le présent article aménage le cadre légal permettant aux employeurs de décider unilatéralement du départ en retraite – c'est-à-dire d'une mise en retraite – de leurs salariés âgés de 60 à 65 ans afin de favoriser le maintien dans l'emploi des salariés âgés, conformément aux orientations contenues dans le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors présenté par le gouvernement le 6 juin 2006. L'action n° 11 de ce plan vise à « *mettre un terme aux accords abaissant l'âge de mise à la retraite d'office* ». Il est prévu que « *la possibilité de conclure de nouveaux accords de ce type sera fermée et une modification du code du travail interviendra en 2006. Par ailleurs, les partenaires sociaux seront appelés à réexaminer les accords déjà conclus afin de rendre effectif le principe de libre choix du salarié concernant son départ en retraite, de manière que ces accords cessent de produire leur effet au plus tard au 1^{er} janvier 2010* ».

Les dispositions du présent article figuraient à l'article 29 du projet de loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 11 octobre 2006. Cet article a été supprimé du projet de loi sur la proposition de MM. Jean-Michel Dubernard, rapporteur, et Patrick Ollier, rapporteur pour avis, qui ont fait valoir que ces dispositions ont davantage leur place dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007. Ces dispositions modifient le régime des départs en retraite et affectent ainsi directement l'équilibre financier du régime général d'assurance vieillesse et des régimes alignés. Les développements ci-après reprennent les analyses complètes présentées dans son rapport par M. Jean-Michel Dubernard.

Les mises à la retraite d'office affectent l'équilibre du régime général de deux façons : elles accroissent ses charges par le surcroît de pensions qu'elles engendrent ; elles réduisent ses recettes par l'absence de cotisation ou de contribution sur les indemnités accordées aux salariés.

Le présent article propose donc de supprimer la possibilité de conclure des accords professionnels mettant en place des procédures de mise en retraite et de mettre un terme au 1^{er} janvier 2010 aux effets des accords de branche précédemment conclus et étendus.

Le I du présent article modifie le troisième alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail, lequel définit les conditions de départ à la retraite (quand ces conditions ne sont pas remplies, le départ du salarié s'analyse *a contrario* comme un licenciement). Le départ à la retraite peut s'opérer à l'initiative du salarié ou, dans certains cas, d'office par décision de l'employeur.

Le départ à la retraite et la mise à la retraite d'office ouvrent des droits indemnitaires différents pour les salariés : réputé « volontaire », le départ à la retraite est moins favorable. Ainsi l'indemnité minimale⁽¹⁾ de départ en retraite n'est-elle due qu'à partir de dix ans d'ancienneté dans l'entreprise et n'excède-t-elle pas, dans le cas le plus favorable (plus de trente ans d'ancienneté...), deux mois de salaire, tandis que l'indemnité minimale de mise à la retraite garantie à tous les salariés mensualisés s'applique quelle que soit l'ancienneté et est un peu plus généreuse (par exemple, elle atteindra trois mois de salaire après une carrière pleine de quarante ans dans l'entreprise). Surtout, les régimes fiscal et social des deux indemnités sont très différents : l'indemnité de départ en retraite bénéficie seulement, sauf lorsqu'elle est versée dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, d'une exonération d'impôt sur le revenu plafonnée à 3 050 euros⁽²⁾ et d'aucun avantage social, alors que l'indemnité de mise à la retraite, assimilée à une indemnité de licenciement, est exonérée à la fois d'impôt et de cotisations sociales dans la limite de son montant conventionnel ou à défaut légal, voire au-delà de ce montant dans la limite de deux fois le dernier salaire annuel brut du salarié, ou 50 % du montant de l'indemnité si ce seuil est supérieur, sans toutefois que la part exonérée excède cinq fois le « plafond » de la sécurité sociale, soit actuellement plus de 155 000 euros⁽³⁾.

La rédaction actuelle du troisième alinéa de l'article L. 122-14-13, qu'il est proposé de modifier, remonte à la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

Avant cette loi, un employeur pouvait mettre un salarié d'office à la retraite dès lors qu'étaient remplies deux conditions : qu'il puisse bénéficier d'une

(1) Des dispositions plus favorables peuvent naturellement être prévues conventionnellement.

(2) En application du 22° de l'article 81 du code général des impôts.

(3) En application des articles 80 duodecimes du code général des impôts et L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

pension de vieillesse à taux plein et qu'il respecte les conditions d'âge minimum prévues par la convention collective ou le contrat de travail ou, à défaut, par le régime d'assurance vieillesse pour pouvoir bénéficier d'une pension de vieillesse (soit soixante ans). Dans ces conditions, la mise à la retraite d'un salarié pouvait très souvent survenir d'office dès qu'il avait soixante ans. Cette situation allait naturellement à l'encontre de la volonté de relever le taux d'activité des seniors par la levée des obstacles au maintien dans l'emploi de ceux qui le souhaitent. En outre, l'absence de réforme de la retraite d'office aurait été injuste dès lors qu'a été mise en place une « surcote » permettant aux salariés de continuer à améliorer leurs droits à pension ⁽¹⁾ même quand ils ont une durée d'assurance ouvrant droit à une pension au taux plein ⁽²⁾.

C'est pourquoi le législateur a retardé l'âge minimal de la retraite d'office. En vertu de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 122-14-13 du code du travail dans sa rédaction issue de l'article 16 de la loi du 21 août 2003, l'employeur peut mettre à la retraite les salariés atteignant l'âge auquel ils peuvent, selon le code de la sécurité sociale, bénéficier d'une retraite à taux plein même s'ils ne justifient pas du nombre de trimestres d'affiliation par ailleurs requis pour avoir ce taux plein, à savoir soixante-cinq ans.

Toutefois, afin de ménager la transition et de respecter les accords qu'avaient pu passer les partenaires sociaux, il a laissé subsister la possibilité d'une mise à la retraite d'office à partir de soixante ans (et sous réserve que les salariés concernés bénéficient du taux plein de retraite) lorsqu'il existe, au niveau de l'entreprise, un régime collectif spécifique :

– soit qu'il s'agisse d'un dispositif antérieur à la loi du 21 août 2003 de type préretraite ou cessation progressive d'activité ;

– soit que soit conclu, avant le 1^{er} janvier 2008, un accord collectif étendu (ce terme impliquant qu'il s'agisse d'un accord de branche) « *fixant des contreparties en termes d'emploi ou de formation professionnelle* ».

Les partenaires sociaux ont abondamment usé de cette dernière possibilité : fin 2005, 74 accords de branche avaient été conclus et étendus dans le cadre juridique institué par la loi du 21 août 2003. Ce dispositif a manifestement rencontré un certain consensus : les deux tiers des accords signés en 2005 l'ont été

(1) La surcote permet de majorer la pension de retraite du régime général et des régimes alignés de 3 % par année supplémentaire travaillée (0,75 % par trimestre). L'action n° 30 du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors du 6 juin 2006 propose de relever ce taux de manière à ce qu'un taux de surcote de 3 % soit appliquée pour la première année travaillée au-delà de 60 ans puis un taux de 4 % pour les années suivantes et un taux de 5 % pour les années travaillées au-delà de 65 ans.

(2) Pour mémoire, une pension est liquidée au taux plein, dans le régime général et les régimes alignés, si l'assuré a 65 ans ou s'il réunit 160 trimestres d'assurance tous régimes d'assurance vieillesse confondus. La pension est alors égale à 50 % du salaire annuel moyen (calculé sur les 23 meilleures années pour une liquidation de pension en 2006, les 24 meilleures en 2007 et les 25 meilleures à partir de 2008) multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le régime de retraite et une durée de proratisation égale pour les assurés nés en 1946 à 156 trimestres d'assurance, pour ceux nés en 1947 à 158 trimestres et pour ceux nés à partir de 1948 à 160 trimestres.

par trois syndicats de salariés ou plus⁽¹⁾. Au 6 octobre 2006, 93 accords avaient été conclus et étendus sur un nombre total de 122 accords de branche signés (relevé de la direction du travail). Aucune extension supplémentaire ne devrait intervenir compte tenu de la réforme législative proposée par le gouvernement (les derniers arrêtés d'extension remontent au 29 mars 2006). La consultation de la liste de ces accords montre que tous les grands secteurs industriels et de services ont élaboré des dispositifs de mise à la retraite d'office.

L'**alinéa 2** du présent article a pour effet, en réécrivant les deuxième et troisième phrases du troisième alinéa de l'article L. 122-14-13 précité, relatives aux régimes dérogatoires susmentionnés, de ne laisse subsister de manière pérenne – c'est-à-dire codifiée dans le code du travail – que les exceptions « historiques » antérieures à la loi du 21 août 2003. Sont ainsi visées les cessations anticipées d'activité organisées :

– « *en application d'un accord professionnel mentionné à l'article L. 352-3* » du code du travail, qui renvoie aux mécanismes d'indemnisation de la privation partielle d'emploi et de préretraite établis par voie conventionnelle ;

– « *en application d'une convention mentionnée au 3° de l'article L. 322-4* » du même code, ce 3°, désormais abrogé⁽²⁾, définissant les conventions de préretraites progressives ;

– plus généralement, « *lors de l'octroi de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement à la publication de la loi (...) portant réforme des retraites* ».

Sont maintenues, dans le cadre de ces dispositifs en extinction, les conditions préexistantes : le salarié doit pouvoir bénéficier d'une pension au taux plein et être âgé de soixante ans au moins, âge fixé par l'article R. 351-2 du code de la sécurité sociale pour l'application du premier alinéa de l'article L. 351-1 du même code.

Le **II** du présent article (alinéa 3) définit un nouveau régime pour les accords collectifs étendus qui sont prévus par la loi du 21 août 2003. En contrepartie de mesures en termes d'emploi et de formation professionnelle et sous réserve de respecter l'âge minimum de soixante ans (*cf.* renvoi au premier alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale) et l'obligation que les salariés aient cotisé suffisamment longtemps pour bénéficier d'une pension à taux plein, ces accords collectifs étendus peuvent fixer un âge de la retraite d'office « *inférieur à celui mentionné au 1° de l'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale* », c'est-à-dire soixante-cinq ans selon l'article R. 351-27 du même code.

(1) Source : « *La négociation collective en 2005* », ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

(2) De nouveaux accords de préretraite progressive ne peuvent plus être signés depuis le 1^{er} janvier 2005.

La loi portant réforme des retraites ne fixait pas d'échéance impérative à la portée de ces accords, qui devaient simplement être conclus avant le 1^{er} janvier 2008. Le présent article propose de modifier cette date : ces accords devront avoir été conclus avant l'entrée en vigueur de la présente loi de financement de la sécurité sociale. En outre, une échéance serait fixée à leur mise en œuvre : ils ne pourront produire d'effets que jusqu'au 31 décembre 2009.

Une extinction de ces accords collectifs est donc ainsi programmée sur le moyen terme. A compter de 2010, les mises à la retraite d'office avant 60 ans ne devraient plus être possibles.

Cette modification *a posteriori* de la portée –leur échéance étant désormais bornée impérativement– d'accords collectifs qui ont été conclus, de surcroît en grand nombre, avant le dépôt du présent projet de loi et l'ont été sous le régime d'une loi antérieure (qui invitait à passer ces accords) n'est pas dépourvue de risques juridiques.

En effet, le juge constitutionnel, dans sa décision relative à la loi relative à la réduction négociée du temps de travail, c'est-à-dire la seconde « loi Aubry », avait censuré des dispositions qui déclaraient caduques, à l'expiration d'un certain délai, les mesures des accords collectifs de réduction du temps de travail conclus sous l'empire de la première « loi Aubry » qui se trouvaient contrevenir aux règles beaucoup plus précises posées par la seconde loi. A cette occasion, le Conseil constitutionnel avait estimé qu'au regard du principe constitutionnel de liberté, posé à l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et du principe constitutionnel de participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail et à la gestion des entreprises, posé par le Préambule de la Constitution de 1946, le législateur « *ne pouvait, dans les circonstances particulières de l'espèce, remettre en cause [le contenu d'accords « conclus à son instigation » en application de la première loi Aubry] que pour un motif d'intérêt général suffisant. (...) le législateur ne pouvait décider en l'espèce d'une telle remise en cause que si celle-ci trouvait sa justification dans la méconnaissance par les accords des conséquences prévisibles de la réduction de la durée du travail [telle que prévue par la première loi Aubry] ou dans leur contrariété avec des dispositions législatives en vigueur lors de leur conclusion* »⁽¹⁾.

Dans le cas présent, le fait est que c'est le législateur qui a autorisé, en 2003, les partenaires sociaux à conclure un certain type d'accords dérogoratoires en matière d'âge de la retraite : le maintien de départs anticipés a été permis sous réserve de contreparties en termes d'emploi ou de formation. Le fait de limiter ensuite impérativement la durée de ces accords peut apparaître comme une remise en cause du contenu de ceux qui ont été conclus.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

On observera toutefois que le projet de loi ne modifie que le régime temporel des accords dérogoires et que l'échéance impérative qu'il fixe est assez lointaine (le 31 décembre 2009). Tout cela limite considérablement la portée de l'atteinte au contenu des accords et donc à la liberté contractuelle : le projet de loi se borne à accélérer l'extinction de dispositifs par essence transitoires et le délai concédé devrait permettre aux partenaires sociaux de négocier de nouvelles modalités sur le départ des salariés et aux entreprises de s'adapter. Or, dans sa décision de 2000, le Conseil constitutionnel avait relevé la remise en cause par la seconde loi Aubry de « *clauses substantielles* » des accords collectifs pour fonder sa censure, ce qui laisse assurément une marge d'appréciation : toute atteinte au contenu d'accords collectifs antérieurs n'est pas anticonstitutionnelle. Par ailleurs, cette atteinte sera appréciée au regard de l'intérêt général qui la justifie, intérêt général particulièrement incontestable au regard de la situation démographique, des finances des régimes de retraite et de la faiblesse du taux d'emploi des salariés âgés.

En effet, depuis 2005, de nombreuses études ont souligné la faiblesse excessive du taux d'activité des seniors. Leur maintien dans l'emploi est devenu un enjeu d'intérêt général dont les effets sont attendus aussi bien en termes d'emploi, de compétitivité économique de la France (exploitation des compétences et des connaissances des seniors), d'équilibre des régimes de retraite ou d'insertion dans la vie sociale des personnes âgées. Le Conseil d'orientation des retraites a rendu des avis dans le sens d'une amélioration de tous les dispositifs permettant d'accroître l'activité des seniors et retarder leur départ en retraite (*cf.* avis du 14 février 2006). Les partenaires sociaux ont eux-mêmes pris conscience de cet enjeu capital et demandent à réviser les dispositifs législatifs en vigueur (*cf.* accord national interprofessionnel du 3 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors). Le taux d'activité des seniors est un enjeu d'autant plus capital pour l'ensemble des assurés français que l'évolution de la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein (160 trimestres depuis 2003 dans le secteur privé ; puis, selon les prévisions contenues dans la loi, 161 trimestres en 2009, 162 en 2010, 163 en 2011, 164 en 2012) pourra être adaptée par décret, pour partie en fonction du critère de l'activité des seniors, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 21 août 2003.

La mesure proposée par le présent article est donc pleinement légitime au regard de l'enjeu essentiel que constitue le maintien dans l'emploi des seniors. Comment accepter que l'on contraigne à prendre leur retraite ceux qui veulent continuer à travailler ? Cependant, il ne faut pas se cacher les difficultés réelles qu'elle soulève : incertitude juridique peut-être, mais surtout conséquences financières considérables, pour les entreprises comme pour les salariés, différences de traitement fiscal et social des indemnités de mise à la retraite et de départ à la retraite et qui conduisent souvent les salariés et les employeurs à se mettre d'accord sur une mise à la retraite « d'office ».

Article 56

Sécurisation des conditions d'ouverture des droits à pension de retraite

Le V de l'article 5 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a fixé une règle fondamentale permettant d'obtenir une liquidation à taux plein des droits à pension de retraite au titre du régime général de l'assurance vieillesse et des régimes des professions agricoles (salariés et non salariés), artisanales, industrielles et commerçantes, libérales et des avocats : les droits à pension sont ouverts conformément aux règles en vigueur à la date à laquelle l'assuré demande l'ouverture de ses droits et atteint l'âge légal de départ en retraite. Cet âge est fixé par l'article R. 351-2 du code de la sécurité sociale à 60 ans, en application du premier alinéa de l'article L. 351-1.

La durée d'assurance requise pour obtenir une liquidation à taux plein de la pension de retraite est donc appréciée par rapport au droit en vigueur à ces dates.

Rappelons qu'une pension de retraite est liquidée au taux plein, dans le régime général et les régimes alignés, lorsque l'assuré a 65 ans ou s'il réunit 160 trimestres d'assurance, soit 40 annuités, tous régimes d'assurance vieillesse confondus. La pension est alors égale à 50 % du salaire annuel moyen (calculé sur les 23 meilleures années pour une liquidation de pension en 2006, sur les 24 meilleures en 2007 et sur les 25 meilleures à partir de 2008) multiplié par le rapport entre le nombre de trimestres validés dans le régime qui liquide la pension de retraite et une durée maximale de proratation égale pour les assurés nés avant 1944 à 150 trimestres, pour ceux nés en 1944 à 152 trimestres, pour ceux nés 1945 à 154 trimestres, pour ceux nés en 1946 à 156 trimestres, pour ceux nés en 1947 à 158 trimestres et pour ceux nés à partir de 1948 le quantum de droit commun de 160 trimestres est appliqué. Ce relèvement de la limite maximale de la durée d'assurance utilisée pour la proratation résulte de l'article 22 de la loi du 21 août 2003 qui a modifié la règle de calcul inscrite à l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale.

C'est le décret n° 93-1022 du 27 août 1993, pris en application de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993, qui a fixé à 160 trimestres (par un relèvement progressif de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003) le nombre de trimestres requis au titre de la condition de durée d'assurance pour obtenir une pension à taux plein avant 65 ans. Le III de l'article 5 de la loi du 21 août 2003 a, lui, majoré d'un trimestre par année, à partir de 2008, cette durée d'assurance pour atteindre 41 annuités (164 trimestres) en 2012, sauf si un décret ajuste ce calendrier en fonction du rapport que doit remettre le Conseil d'orientation des retraites avant le 1^{er} janvier 2008 sur les paramètres de financement des régimes de retraite au regard de l'évolution du taux d'activité des personnes âgées de plus de cinquante ans, de la situation financière des régimes de retraite et de l'évolution de la situation de l'emploi.

Ces dispositions s'ajoutent à la réforme de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 qui a permis de porter de 10 à 25 le nombre des meilleures années à partir desquelles le salaire annuel moyen servant au calcul d'une pension de retraite est déterminé.

Parallèlement, la loi du 21 août 2003 a mis en place un ensemble de dispositifs visant à inciter les seniors à poursuivre leur activité professionnelle le plus longtemps possible, y compris au-delà de l'âge de 60 ans : le cumul emploi-retraite (article 15 de la loi du 21 août 2003), la surcote (articles 25, 51 et 99), la retraite progressive (article 30), la cessation progressive d'activité après 60 ans dans la fonction publique (article 73), la prolongation d'activité pour compléter les droits à pension de retraite (articles 46 et 49), le dispositif tendant à empêcher une mise à la retraite d'office d'un salarié avant 65 ans (article 16), le dispositif incitant les partenaires sociaux à négocier sur le l'accès et le maintien dans l'emploi des salariés âgés (article 11).

Malheureusement, la CNAV observe une tendance à liquider plus précocement qu'autrefois les pensions de retraite de salariés affiliés au régime général ; aujourd'hui un assuré tend à demander à liquider ses droits dès qu'il a obtenu le taux plein de pension ou qu'il a atteint l'âge de départ à la retraite. Plus de 45 % des demandes de liquidation des assurés du régime général coïncident exactement avec l'ouverture des droits à pension. L'âge moyen de départ en retraite des affiliés à la CNAV était, en 2005, de 60 ans et 8 mois pour les hommes et 61 ans et 9 mois pour les femmes ⁽¹⁾. Les entretiens avec les assurés montrent clairement qu'avant le désir de profiter pleinement de leur vie en famille, les mises en retraite d'office par l'employeur et l'incertitude sur l'évolution à venir des règles d'ouverture des droits à pension et des conditions de liquidation des pensions de retraite pèsent lourdement dans le choix d'un départ anticipé en retraite entre 60 et 65 ans. La surcote n'a, par ailleurs, pas encore montré qu'elle parvenait à inciter à retarder un départ en retraite : seuls 33 381 des nouveaux retraités de 2005 ont bénéficié d'un avantage de surcote, soit 5,4 % du flux des pensions de vieillesse, ce qui est un pourcentage équivalent à la part des assurés cotisant au-delà de 60 ans et de la durée d'assurance nécessaire pour obtenir le taux plein avant la mise en œuvre de la réforme de la surcote par la loi du 21 août 2003. Sur 2004 et 2005, l'âge moyen de départ en retraite d'un bénéficiaire d'une surcote était de 62,8 ans. En 2004, la durée moyenne de la surcote était de 2,2 trimestres et en 2005 de 3,9 trimestres.

En 2004, 10 642 retraités avaient bénéficié d'une surcote, soit 1,6 % des nouveaux pensionnés. Au total, sur 2004 et 2005, le régime de la surcote s'est appliqué à 44 023 assurés. Sur ce total, 35 492, soit 81 %, ont obtenu une majoration de leur pension (le montant moyen de la surcote était de 14,4 euros par mois en 2004 et 20,8 euros par mois en 2005), du fait que la surcote vient en

(1) En 2005, l'âge moyen de départ en retraite des titulaires de droits à pension directs était de 61,13 ans (60,66 ans pour les hommes et 61,75 ans pour les femmes). En excluant les départ avant 60 ans, l'âge moyen était de 61,85 ans (61,63 ans pour les hommes et 62,08 ans pour les femmes).

minoration du minimum contributif pour les bas salaires. En 2005, 20 % d'entre eux ont obtenu une pension majorée par la surcote et portée au minimum contributif.

Ce phénomène est accentué par le succès des départs anticipés en retraite pour cause de longue carrière. Ainsi, sur la tendance du premier semestre 2006 (58 400 retraites anticipées), il devrait y avoir 105 000 départs en retraite en 2006 alors que la CNAV en prévoyait 80 000 il y a un an (*cf.* rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2005, fiche 11-1).

Globalement, cette tendance à la précocité accrue des départs en retraite est susceptible de peser lourdement sur les comptes de la CNAV puisque la caisse estime que si les assurés avancent d'un mois leur départ en retraite, le régime général doit financer 350 millions d'euros de dépenses supplémentaires sur un an. Cette situation contribue à la dégradation des comptes de la CNAV pour 2006 (2,4 milliards d'euros de déficit). Compte tenu de l'âge moyen de départ en retraite, de fortes dégradations financières des comptes de la CNAV sont donc possibles sur les années suivantes.

Ce phénomène de départ précoce en retraite est amplifié par la meilleure visibilité qu'ont les assurés de l'état de leurs droits à pension de retraite grâce à la mise en place du site Internet du groupement d'intérêt public (GIE) Info retraite qui propose une plate-forme de simulation du montant de leur pension de retraite et par l'information individuelle qu'adresse la CNAV aux assurés du régime général lorsqu'ils atteignent l'âge de 58 ou 59 ans. Cette information précise et exhaustive est d'ailleurs très appréciée. Le relevé de situation individuelle tous régimes confondus est adressé depuis juillet 2006 ; il sera généralisé d'ici à 2010.

Pour répondre à cette inquiétude des assurés face à l'évolution à venir des conditions d'ouverture des droits à pension de retraite et afin de sécuriser les assurés qui souhaitent poursuivre leur activité professionnelle et tirer ainsi avantage des dispositifs mis en place par la loi du 21 août 2003, le gouvernement propose, par le présent article, d'appliquer aux futures demandes de liquidation de pension des assurés ayant atteint l'âge légal de départ en retraite, les modalités de détermination de la durée d'assurance maximale de proratisation (qualifiée de « durée d'assurance limite » par la loi ⁽¹⁾) et du nombre d'années sur lesquelles est calculé le salaire annuel moyen ⁽²⁾ qui seront en vigueur à la date à laquelle ils ont rempli la conditions d'âge (60 ans). Cette disposition complèterait le V de l'article 5 de la loi du 21 août 2003.

La poursuite d'une activité professionnelle ne pourra pas ainsi remettre en cause, dans un sens défavorable, les conditions d'ouverture et de liquidation des pensions de retraite si la réglementation en la matière est modifiée.

(1) 156 trimestres pour les assurés nés en 1946, 158 trimestres pour ceux nés en 1947, 160 trimestres pour ceux nés à partir de 1947.

(2) 23 meilleures années en 2006, 24 meilleures années en 2007, 25 meilleures à partir de 2008.

Ces dispositions s'appliquent aux assurés affiliés au régime général de l'assurance vieillesse et aux régimes des professions agricoles, artisanales, industrielles et commerçantes, libérales et des avocats. Elle a un caractère pérenne. Par exemple, une personne née en 1948 et partant en retraite en 2011 verra son salaire annuel moyen calculé sur ses 25 meilleures années de revenus d'activité et son nombre de trimestres d'assurance proratisé avec un ratio d'un cent-soixantième quelles que soient les modifications susceptibles d'être apportées aux conditions de liquidation de pension d'ici 2011.

Par cohérence, le **II** du présent article modifie la rédaction du **II** de l'article 22 de la loi du 21 août 2003 afin de préciser que les règles d'ouverture du droit à pension figurant au troisième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale ne s'appliquent non seulement qu'aux pensions prenant effet après le 31 décembre 2007 (droit en vigueur), mais aussi qu'aux assurés nés après 1947 (texte du projet de loi), c'est-à-dire ceux qui atteindront l'âge de 60 ans à partir de 2008. Ce troisième alinéa de l'article L. 351-1 prévoit, en effet, que si l'assuré a accompli dans le régime général une durée d'assurance inférieure à la limite de durée d'assurance servant au calcul de la pension (dénominateur de proratisation progressivement porté à 160 trimestres de 2004 à 2008), la pension versée par le régime général est calculée sur la base de cette durée maximale puis est proratisée en fonction de la durée réelle d'assurance dans le régime.

Cette modification législative vise à éviter les départs anticipés en 2007 des assurés nés en 1947. Quel que soit leur moment de départ en retraite, leur salaire annuel moyen sera calculé sur les 24 meilleures années et leur nombre de trimestres d'assurance sera proratisé avec un ratio d'un cent-cinquante-huitième.

Le gouvernement s'est engagé à adapter dans le même sens les règles de calcul du salaire annuel moyen des assurés, qui figurent à l'article R. 351-29 et R. 351-29-1 du code de la sécurité sociale. En 2007, le salaire annuel moyen sera calculé sur les 24 meilleures années en termes de revenus d'activité de la carrière d'un assuré. À partir de 2008, il sera calculé sur les 25 meilleures années. En l'état du droit, cette adaptation intéresse donc les seuls salariés nés en 1947.

Article 57

Affiliation des moniteurs de ski à l'assurance vieillesse obligatoire des professions libérales

Le présent article assure l'affiliation des moniteurs de ski auprès des régimes de base et complémentaire de retraite gérés par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et par la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) qui est une des onze sections professionnelles de la CNAVPL.

Au regard des règles de l'assurance vieillesse, les moniteurs de ski et le Syndicat national des moniteurs de ski français (SNMSF) sont dans l'illégalité depuis 1978. Ce syndicat gère les 250 écoles du ski français qui réalise un chiffre

d'affaires annuel de près de 250 millions d'euros et regroupe environ 90 % des moniteurs. Les 10 % restant sont adhérents du Syndicat international des moniteurs de ski qui n'a pas mis en place de système spécifique de retraite : ses adhérents n'ont donc acquitté aucune cotisation de retraite et accumulé aucuns droits à la retraite : ils ne sont donc pas concernés par la reprise des droits organisée par le présent article mais sont soumis à l'obligation d'affiliation à la CNAVPL et à la CIPAV qui leur apportera des points de retraite à compter du 1^{er} janvier 2007.

En 1963, le SNMSF a mis en place pour ses adhérents un système d'assurance vieillesse reposant sur le principe de la répartition. A partir du 1^{er} janvier 1978, l'affiliation au régime d'assurance vieillesse de base des professions libérales est devenue obligatoire pour les travailleurs exerçant à titre indépendant la profession d'enseignant (décret n° 77-1404 du 15 décembre 1977 portant classement dans l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales des professeurs libres de toute discipline). L'affiliation obligatoire devait être faite auprès de la Caisse de retraite de l'enseignement, des arts appliqués, du sport et du tourisme (CREA) qui était la section professionnelle de la CNAVPL regroupant les enseignants non salariés toutes disciplines confondues (natation, danse, musique, sport,...) ; au 1^{er} janvier 2004, la CREA a fusionné dans la CIPAV. Seule une quarantaine de moniteurs de ski se sont affiliés à la CREA, tous les autres restant adhérents du système de retraite géré par le SNMSF.

Depuis le 1^{er} janvier 1978, le SNMSF et ses adhérents non affiliés à la CNAVPL et à la CREA sont donc passibles des sanctions pénales prévues par les articles L. 652-7⁽¹⁾ et R. 652-1⁽²⁾ du code de la sécurité sociale pour non-respect de l'obligation d'affiliation aux régimes d'assurance vieillesse obligatoires, mais également pour exercice illégal de l'activité d'assureur.

Le SNMSF ne peut pas pratiquer une activité d'assurance dans le domaine de la retraite : seules le peuvent les sociétés anonymes et les sociétés d'assurance mutuelle régies par le code des assurances et les institutions de prévoyance et les

(1) Art. L. 652-7, deuxième alinéa, du code de la sécurité sociale : « Toute personne qui, par quelque moyen que ce soit, incite les assujettis à refuser de se conformer aux prescriptions de la législation du présent livre, et notamment de s'affilier à un organisme de sécurité sociale ou à ne pas payer les cotisations à un régime d'assurance obligatoire institué par le présent livre, est punie d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 7500 euros »

(2) Art. R. 652-1 du code de la sécurité sociale : « Sera punie de la peine d'amende applicable aux contraventions de la 5^e classe toute personne physique proposant à une personne légalement tenue de cotiser à un régime d'assurance obligatoire institué par le livre VI, et qui n'est pas à jour des cotisations qu'elle doit à ce titre, de souscrire ou de renouveler un contrat ou une clause de contrat garantissant les risques couverts à titre obligatoire par ce régime.

« Sera punie de la même peine toute personne légalement tenue de cotiser à un régime d'assurance obligatoire institué par le livre VI qui souscrit ou renouvelle un contrat ou une clause de contrat garantissant les risques couverts à titre obligatoire par ce régime alors qu'elle n'est pas à jour des cotisations qu'elle doit au titre de ce régime.

« En cas de récidive, la peine d'amende encourue est celle qui est prévue pour la récidive des contraventions de la 5^e classe. »

mutuelles relevant du code de la mutualité. Ces opérations sont soumises au contrôle de l'Etat. Le fait de pratiquer une telle activité sans agrément est passible d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 75 000 euros (article L. 310-27 du code des assurances). La peine peut être prononcée à l'encontre de la personne physique ou de la personne morale exerçant une telle activité, en l'espèce les dirigeants statutaires du syndicat. En outre, toute personne proposant la souscription de contrat ou de convention de retraite collective contrevenant aux dispositions réglementaires du code des assurances, du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité est passible d'une amende de 3 750 euros et d'une peine d'emprisonnement d'un à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement (article L. 441-6 du code des assurances).

Par ailleurs, les moniteurs de ski relèvent depuis 1978 à titre obligatoire d'un régime de sécurité sociale et le régime pourrait être considéré comme organisant le refus de se conformer à la législation de la sécurité sociale, en l'espèce l'affiliation au régime obligatoire d'assurance vieillesse des professions libérales dont relèvent les intéressés en application des dispositions du décret n° 77-444 du 15 décembre 1977. À ce titre, ils sont passibles de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

La situation juridique des dirigeants du SNMSF est d'autant plus fragile que les engagements nés depuis 1994 ne sont pas provisionnés comme le prévoit la directive européenne sur l'assurance et que la dégradation des perspectives financières du régime (*cf.* ci-après) renforce la probabilité d'un recours d'un adhérent du système.

Actuellement, le SNMSF définit les règles de fonctionnement de son système d'assurance vieillesse, porte le risque juridique, collecte les cotisations, consolide les fonds reçus et les adresse à la compagnie d'assurance qu'il a retenue pour assurer la gestion matérielle du système. Cette compagnie – Axa – assure la gestion des dossiers personnels des adhérents, gère les fonds que lui adresse le SNMSF *via* des contrats Madelin de capitalisation viagère avec taux de conversion en rente garanti à la souscription et sert les prestations du système aux moniteurs retraités. Le SNMSF a fixé à 58 ans l'âge de l'ouverture du droit au versement des rentes vieillesse.

Le projet de loi propose de régulariser la situation juridique des moniteurs de ski en les affiliant à la CNAVPL qui gère depuis le 1^{er} janvier 2004, en application de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, l'assurance vieillesse de base obligatoire des professions libérales, et à la CIPAV qui gère l'assurance vieillesse complémentaire obligatoire des architectes, ingénieurs, experts géomètres, enseignants, artistes, *etc.* ⁽¹⁾ exerçant leur activité à titre libéral.

(1) La CIPAV regroupe les personnes qui exercent à titre libéral la profession d'architecte, d'agréé en architecture, d'ingénieur-conseil, d'expert, de géomètre, de conseil (notamment les conseils de gestion, conseils en brevets d'invention, conseils en relations publiques, psychologues-conseils, audit conseil), d'actuaire, de consultant, d'analyste programmeur, d'archéologue, de psychothérapeute, de psychanalyste

Cette assurance vieillesse complémentaire est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1979. Les moniteurs de ski vont donc être dilués dans un grand ensemble hétéroclite d'assurés (la CIPAV est la plus grosse des onze sections professionnelles de la CNAVPL).

Etat des effectifs de la CNAVPL, de la CIPAV et des moniteurs de ski

	Cotisants	Bénéficiaires de droits propres ou dérivés	Rapport cotisants / bénéficiaires
CNAVPL (régime de base) au 30 juin 2005	526 017	185 565	2,8
CNAVPL (régime de base), section CIPAV	149 269	41 714	3,6
CIPAV (régime complémentaire)	149 145	30 247	4,9
Moniteurs de ski inscrits au SNMSF au 31 décembre 2005	15 141	2 521	6,0

NB : La CIPAV indique que le nombre de ses cotisants au régime de base est de 140 802, de ses cotisants au régime complémentaire de 149 155, des ses retraités de droits propres au régime de base de 35 685, des ses retraités de droits dérivés au régime de base de 7 434, des ses retraités de droits propres au régime complémentaire de 24 094 et des ses retraités de droits dérivés au régime complémentaire de 6 150.

Source : CNAVPL (recueil statistique 2005), cabinet Winter Associés (mai 2006)

Au-delà de la régularisation de la situation des moniteurs de ski au regard de la loi, leur intégration effective dans les régimes gérés par la CNAVPL et la CIPAV est devenue indispensable en raison de l'équilibre financier précaire à long terme du système mis en place par le SNMSF. Ce système risque, en effet, à règles constantes, d'être en cessation de paiement vers 2020 ou 2023. Son rendement, à l'origine d'environ 18 %, a été abaissé à environ 7 % (les régimes de retraite français ont un rendement de 6 à 8 %). Cette générosité a été possible dans les années 1960 et 1970 en raison de la forte croissance démographique des effectifs de moniteurs de ski et la jeunesse de la population cotisante. Depuis 2003, le SNMSF demande donc au ministère de la santé une régularisation de la situation de ses adhérents par une affiliation à leurs régimes d'accueil normaux pour l'assurance vieillesse.

Si les effectifs des moniteurs de ski à régulariser sont peu importants, les conditions financières de cette reprise sont au désavantage des professions libérales. Certes la prestation « retraite » moyenne servie par Axa est de l'ordre de 1 800 euros par an car il s'agit d'une activité professionnelle saisonnière. Certes

(non médecin), d'attaché de presse, de diététicien, de traducteur technique, d'interprète, de métreur, de vérificateur, de dessinateur technique, de dessinateur projeteur, de maître d'oeuvre, d'économiste de la construction, de technicien (notamment les techniciens du bâtiment), de sténotypiste de conférences, d'interprète de conférences, d'agent privé de recherches et de renseignements, de chargé d'enquêtes, de secrétaire à domicile, d'écrivain public, d'esthéticienne, de vigile. Elle regroupe également les professeurs de musique, les personnes exerçant leur activité dans le domaine des arts graphiques et plastiques et n'étant pas considérées comme créatrices d'œuvres originales, les personnes exerçant ou ayant exercé une activité d'enseignement de toute discipline, notamment en qualité de professeur, moniteur, répétiteur ou éducateur et les personnes non salariées exerçant la profession de guide touristique et accompagnateur de groupe, sportif et joueur professionnel, pilote, hôtesse d'exposition, mannequin libre et modèle, conférencier, animateur et speaker, correspondant local de presse écrite.

les nouvelles prestations que devraient servir la CNAVPL ne représenteraient que 0,6 % des prestations qu'elle servira selon des hypothèses moyennes de reprise des droits ; pour la CIPAV, le pourcentage serait inférieur à 0,8 %. Mais les réserves financières détenues par le syndicat pour faire fonctionner ce système ne seront que de l'ordre de 37,5 millions d'euros fin 2006. Or la CNAVPL et la CIPAV, sur la base des travaux du cabinet d'actuaire Winter Associés, estiment que sur vingt-cinq ans, le coût de l'intégration des moniteurs de ski, y compris les charges de compensation, s'élèvera à 115 millions d'euros. Quels que soient les hypothèses, il n'y aura donc pas de neutralité financière de l'intégration des moniteurs dans les régimes d'assurance vieillesse obligatoires des professions libérales, sauf à réduire très considérablement les droits à retraite des assurés au titre des années 1978 à 2006 et les pensions des retraités.

Cependant, les moniteurs de ski auraient dû être affiliés à la CREA depuis 1978. Il est donc fondé d'exiger de la CNAVPL et de la CIPAV de les reprendre.

Le **I** de l'article régularise la situation des moniteurs de ski en considérant que leur adhésion au système spécifique mis en place par le SNMSF pour leur fournir une prestation vieillesse vaut, au regard de la loi, adhésion à l'assurance vieillesse obligatoire des professions libérales. Le projet de loi remonte cette régularisation au 1^{er} janvier 1978, date à laquelle l'affiliation à la CREA (régime de base) est devenue obligatoire pour les enseignants exerçant à titre libéral.

Le **II** de l'article organise l'affiliation des moniteurs de ski au régime de retraite de base obligatoire défini par l'article L. 643-1 du code de la sécurité sociale et géré par la CNAVPL. L'affiliation au régime de base sert à calculer la durée d'assurance des moniteurs de ski et donc à apprécier le niveau de liquidation de leurs pensions au regard de la règle du service du taux plein pour 160 trimestres d'assurance validés (l'article L. 643-3 du code de la sécurité sociale qui définit les conditions de liquidation des pensions de retraite des professions libérales soumet ces assurés aux règles du régime général et des régimes alignés pour l'âge de la retraite (soixante ans) et le calcul du taux plein de pension (durée d'assurance, décote et surcote).

Cette question est particulièrement délicate car il faut convertir des points de retraite issus de cotisations au régime spécifique en trimestres d'assurance validés par la CNAVPL. Comme les moniteurs de ski sont en totalité des polypensionnés en raison de la nature saisonnière de leur activité, obtenir un taux plein de liquidation de pension avec 160 trimestres d'assurance validés est un enjeu majeur. Un décret d'application fixera la règle d'équivalence.

Ce même décret assurera une conversion des points de retraite du système spécifique mis en place par le SNMSF en points de retraite du régime de base de la CNAVPL. L'objectif est d'assurer la meilleure neutralité des points de retraite engrangés de 1978 à 2006 dans le système de retraite du SNMSF. Pour les points obtenus antérieurement à 1978 et qui correspondront donc à des trimestres non cotisés, le Fonds de solidarité vieillesse devra être sollicité.

La conversion des points de retraite du système spécifique en points de retraite des professions libérales est une opération d'autant plus complexe que les points attribués par le SNMSF doivent être répartis entre deux régimes de retraite : le régime de base de la CNAVPL et le régime complémentaire de la CIPAV. En effet, une même cotisation à un système d'assurance unique ne saurait, en équité, valoir cotisation double aux régimes de base et complémentaire qui sont distincts. La répartition des points entre la CNAVPL et la CIPAV est en discussion entre les deux organes délibérants des deux régimes. La clef de répartition sera arrêtée par décret.

Le deuxième alinéa du II vise à neutraliser les périodes de cotisation au système de retraite du SNMSF de 1978 à 2006 au titre de la règle du relèvement des pensions de retraite pour les porter au montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (3 009,45 euros par an ; 250,78 euros par mois pour une personne seule). Cette disposition évite une double validation de ces périodes au titre, d'une part, de l'intervention du Fonds de solidarité vieillesse qui finance le versement du minimum vieillesse et, d'autre part, des points du système spécifique repris dans le régime de la CNAVPL puisque ces périodes sont, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 643-1 du code de l'assurance vieillesse, des *« périodes d'exercice de l'activité libérale antérieures à l'obligation de cotiser »*.

Le système spécifique du SNMSF permet aux moniteurs de ski de cotiser selon trois niveaux : une cotisation complète (1 112 euros) correspondant à une activité professionnelle pendant une saison complète et permettant d'obtenir un point retraite ; une demi-cotisation en cas de travail pendant une demi-saison pour valider un demi-point ; un quart de cotisation correspondant à quelques semaines ou des week-ends de travail pour valider un quart de point. Il appartient au décret d'application prévu au dernier alinéa du II de déterminer l'équivalence de ces points en points de retraite attribués par la CNAVPL.

Le **III** de l'article organise l'affiliation des moniteurs de ski au régime de retraite complémentaire obligatoire prévu par l'article L. 644-1 du code de la sécurité sociale. Ce régime est géré par la CIPAV. Il est obligatoire depuis 1979.

Il convient de souligner que dans les professions libérales la retraite complémentaire est plus importante que la retraite de base.

Pour 2006, le taux de cotisation de base est égal à 8,6 % jusqu'à 85 % du plafond de la sécurité sociale et 1,6 % de 85 à 500 % du plafond. La cotisation minimale est égale à 138 euros. La valeur de service du point est de 0,502 euro.

Dans le régime complémentaire de retraite de la CIPAV, six classes de cotisations sont prévues selon les revenus des assurés ; elles s'étalent de 808 euros (pour des revenus inférieurs à environ 38 500 euros) à 8 080 euros et permettent d'obtenir de 4 à 40 points de retraite. La cotisation à l'assurance invalidité-décès est égale à 76 euros (dans la classe A la plus basse). La valeur du point de retraite complémentaire de la CIPAV est de 23,70 euros.

La conversion des points accordés par le système du SNMSF en points de retraite de la CIPAV sera déterminée par décret, dans les conditions décrites ci-dessus.

Le **IV** de l'article organise le transfert des réserves du système de retraite mis en place par le SNMSF à la CNAVPL et à la CIPAV. Un arrêté ministériel doit définir la répartition des fonds entre la CNAVPL pour le régime de base de retraite des professions libérales et la CIPAV pour le régime complémentaire de retraite. Le gouvernement entend s'en remettre à la décision des organes délibérants de la CNAVPL et de la CIPAV sur la clef de répartition.

La loi ne garantit pas la neutralité financière de cette opération de transfert de réserves : la détermination des droits à retraite de base et complémentaire des moniteurs de ski dans les régimes de la CNAVPL et de la CIPAV ne résultera donc pas d'un pur calcul d'ouverture de droits en fonction des financements réunis par le syndicat. Le rappel ci-dessus des volumes financiers en cause montre qu'on ne peut assurer la neutralité financière de l'intégration, sauf sur cinq à huit ans. Cependant, la loi ne garantit pas non plus la reprise pure et simple de tous les droits validés par le syndicat. Le décret d'application prévu aux II et III fixera le niveau d'équivalence des droits dans les régimes de la CNAVPL et de la CIPAV.

Le **IV** prévoit une disposition particulière pour les moniteurs de ski les plus âgés. Elle revient à mettre en place une sorte de régime de retraite transitoire, ou régime chapeau, permettant de servir des prestations spécifiques aux moniteurs proches de l'âge de la retraite. Le gouvernement considère que cette mesure permet d'assurer une fermeture sans à-coup du système illégal mis en place par le SNMSF.

Le **IV** prévoit donc de prélever sur les réserves du syndicat (37,5 millions d'euros) une somme, dont le montant sera déterminé par arrêté ministériel, pour financer un contrat d'assurance souscrit par le SNMSF auprès d'un assureur habilité – sans doute Groupama pour assurer la continuité du service – afin de servir des prestations d'assurance viagère et des prestations de réversion en cas de décès.

Les moniteurs bénéficiaires de ces prestations exceptionnelles doivent être âgés de moins de soixante et un ans en 2007. L'âge de soixante et un ans correspond à l'âge moyen auquel les membres des professions libérales réunissent 160 trimestres d'assurance pour obtenir une pension à taux plein. La fixation de l'âge minimal est renvoyée à un décret.

Ces prestations ont un caractère transitoire : elles seront servies jusqu'à ce que le moniteur atteigne l'âge de soixante et un ans. A partir de cet âge, le « régime transitoire » n'a plus de raison d'exister puisque les prestations d'assurance vieillesse de la CNAVPL peuvent être servies, en moyenne, à plein régime, c'est-à-dire au taux plein. Cependant, il convient de souligner que l'âge auquel les assurés à la CNAVPL peuvent prétendre obtenir une pension de

vieillesse est soixante ans. La loi n'entend pas servir une double pension aux moniteurs de ski âgés de soixante ans : il sera impossible d'obtenir concomitamment une pension au titre du régime transitoire et une pension au titre de la CNAVPL (à laquelle ils auraient demandé de liquider, à soixante ans, leurs points de retraite intégrés par équivalence en application de la loi). Le service du régime transitoire est exclusif de toute prestation de retraite de la CNAVPL et de la CIPAV.

Selon les estimations communiquées au rapporteur, l'attribution de ces prestations supplémentaires aux moniteurs de 58 à 61 ans – au nombre de cinq à six cents – aurait un coût de 4,5 millions d'euros, à prélever sur les réserves de 37,5 millions d'euros. Si la mesure est étendue aux moniteurs âgés de 57 ans, 2 millions d'euros supplémentaires seraient nécessaires. Le rapporteur ne peut qu'exprimer des inquiétudes lorsqu'il constate que le SNMSF demande à intégrer les moniteurs âgés de 56 ans ; le coût de ce dispositif dérogatoire – qui revient en fait à maintenir au bénéfice des moniteurs les plus âgés les prestations du système illégal mis en place par leur syndicat – atteindrait alors 7,5 millions d'euros, ce qui correspond à une captation de 20 % des réserves accumulées par l'ensemble de la profession.

La définition d'une mesure spécifique pour les moniteurs âgés de 58 à 61 ans en 2007 peut trouver une justification au regard de l'organisation particulière de la profession des moniteurs de ski. En effet, le système spécifique de retraite mis en place par le SNMSF permet aux moniteurs âgés de 58 ans de recevoir une prestation vieillesse. Dans le régime de base de la CNAVPL, il leur faudra atteindre l'âge de 60 ans et, en fait en moyenne, 61 ans pour obtenir une liquidation à taux plein. Il peut donc être fondé d'organiser la sortie du système d'assurance du SNMSF pour les moniteurs âgés de 58 à 61 ans. Dans le régime complémentaire de la CIPAV, l'âge de la retraite est fixé à 65 ans si la cessation d'activité intervient alors que l'assuré est affilié à la CIPAV et à 70 ans si l'assuré a totalisé quinze années d'assurance à la CIPAV.

Une disposition particulière peut également avoir un intérêt pour les jeunes moniteurs sortant d'école. En effet, la profession est ouverte aux diplômés âgés de 23 ans. Mais les vacances des écoles de ski français sont attribuées par ordre d'ancienneté. Si les 500 à 600 moniteurs les plus âgés doivent poursuivre leur activité professionnelle faute de rente viagère de retraite, ils réduiront l'activité des jeunes moniteurs arrivant chaque année sur le marché. Certes cette arrivée accroît marginalement l'effectif total de la profession mais pendant trois ans les jeunes moniteurs seront déstabilisés.

Le V de l'article fixe au 1^{er} janvier 2007 la reprise des moniteurs de ski adhérents au système spécifique mis en place par le SNMSF dans les régimes de retraite de base et complémentaire des professions libérales. Les premières prestations versées par la CNAVPL et la CIPAV le seront au 31 mars 2007 puisque les pensions sont versées à terme échu dans ces régimes.

En outre le projet de loi prévoit que le SNMSF devra transmettre à la CNAVPL et à la CIPAV, avant le 31 janvier 2007, les données nécessaires à la gestion des assurés.

Article 58

**Participation des employeurs à la constitution des droits à retraite
des personnels enseignants et hospitaliers
des centres hospitaliers et universitaires**

Le présent article tend à rétablir les personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires dans leurs droits vis-à-vis de l'assurance vieillesse comme le dispose l'article 2 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui a été voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale : « *Tout retraité a droit à une pension en rapport avec les revenus qu'il a tirés de son activité* ». Or ces assurés ne peuvent pas cotiser sur une fraction substantielle de leurs revenus, à savoir leur rémunération hospitalière, et donc avoir une pension en rapport avec leurs revenus d'activité effectifs. Le présent article répare cette injustice en leur permettant de se constituer des droits à pension par cotisation salariale et patronale sur leurs revenus hospitaliers.

Ce débat n'est pas nouveau mais a pris une dimension particulière après le vote de la loi du 21 août 2003. La nécessité de réformer le régime des retraites de ces personnels est également utile pour permettre à l'hôpital public de conserver dans les corps de ses personnels enseignants et hospitaliers ses meilleurs éléments attirés par le secteur privé qui est en mesure de proposer des avantages substantiels en termes de rémunération et de retraite.

Les personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires se répartissent en deux corps : les professeurs d'université – praticiens hospitaliers (PU-PH) au nombre de 3 755 et les maîtres de conférence – praticiens hospitaliers (MCU-PH) au nombre de 1 706. Le statut de ces personnels est régi par l'article L. 952-21 du code de l'éducation. L'âge de départ à la retraite de ces personnels est fixé à 65 ans. Cette limite peut être portée à 68 ans en cas d'activité de consultanat ou si le fonctionnaire n'exerce plus qu'une activité d'enseignement et de recherche. En outre, la limite d'âge peut être repoussée d'un an si le PU-PH ou le MCU-PH a eu un enfant à charge. En dernier lieu, il n'est pas rare de voir un PU-PH partir à la retraite à un âge proche de 70 ans car son statut lui permet d'achever une année universitaire entamée à 69 ans.

Ces fonctionnaires de l'Etat, doivent assumer statutairement des fonctions d'enseignant-chercheur et de praticien hospitalier, qui conduisent à assortir leur fonction universitaire, pour laquelle il perçoivent un traitement calculé selon les règles du statut de la fonction publique de l'Etat, d'une « activité accessoire » correspondant à leur activité hospitalière.

Les PU-PH et les MCU-PH perçoivent donc un traitement indiciaire au titre de leur fonction d'enseignant-chercheur (en moyenne 70 000 euros par an) et

une rémunération annexe correspondant à leur activité hospitalière (en moyenne 53 000 euros par an), auxquelles s'ajoutent des primes de l'ordre de 6 000 euros par an. Le traitement est versé par l'Etat, la rémunération hospitalière par le centre hospitalier et universitaire auquel ils appartiennent et les primes par ce même hôpital.

Si le traitement indiciaire de fonctionnaire de l'Etat est soumis à cotisation de retraite (au taux de 7,85 %) et donne droit à pension de retraite (au taux plein de liquidation de 75 %, les PU-PH bénéficient actuellement d'une pension d'environ 50 000 euros), les émoluments hospitaliers ne sont pas, pour des raisons historiques, soumis à cotisation de retraite, excepté pour une part de 20 % soumise au régime additionnel de la fonction publique mis en place par la loi du 21 août 2003 pour l'ensemble des agents des trois fonctions publiques. L'absence de cotisation sur cette part importante de leur revenu d'activité a pour conséquence de ne leur procurer aucun droit à pension de retraite.

Un protocole d'accord signé le 16 mai 2003 entre les organisations représentatives des personnels hospitalo-universitaires et le gouvernement, représenté par le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de l'éducation nationale, a pris acte de la nécessité de réexaminer la situation de ces personnels au regard de la retraite hospitalière. Un relevé de décision du 31 mars 2005 a rappelé cette exigence en précisant que des propositions de mesures seraient faites en vue d'une prise en compte significativement améliorée de la part hospitalière pour la retraite des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires.

L'article 58 du projet de loi donne une traduction normative à ce protocole d'accord et ce relevé de décision.

Les pensions de retraite obtenues par les PU-PH et les MCU-PH au titre de leur activité hospitalière relèveraient naturellement du régime obligatoire de l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques (IRCANTEC) comme tous les agents de la fonction publique hospitalière. Cependant la réforme complète (statut et fonctionnement juridique ainsi que paramètres financiers) de ce régime est en cours d'étude et de concertation. Le projet de loi propose donc un dispositif juridique transitoire. Le système s'inspire largement du Fonds de pension des élus locaux (FONPEL) qui repose sur des cotisations volontaires.

D'ores et déjà, comme tous travailleurs ou fonctionnaires, les PU-PH et les MCU-PH peuvent librement adhérer à un régime de retraite supplémentaire pour se constituer des droits à retraite par versement de cotisations. Afin de permettre à ces personnels de se constituer des droits à retraite comme le peuvent tous les agents relevant de l'IRCANTEC, le projet de loi prévoit que l'employeur public de ces personnels, à savoir le centre hospitalier et universitaire, versera une cotisation de retraite, qualifiée de « participation », au système d'assurance supplémentaire choisi par le fonctionnaire. Cette participation sera égale à la

cotisation du praticien hospitalier. Le caractère obligatoire de la participation de l'employeur résulte de l'emploi du présent de l'indicatif.

Le projet de loi définit les employeurs concernés par cette participation obligatoire. Ce sont les établissements publics de santé (les hôpitaux) et les établissements de santé ou organismes publics ou privés susceptibles d'être associés aux diverses missions des centres hospitaliers et universitaires et qui ont conclu une convention avec une université et un centre hospitalier régional agissant conjointement. La participation sera acquittée par l'employeur versant la rémunération hospitalière sur laquelle cette participation est assise.

Les participations à la constitution de droits à la retraite doivent être destinées à une opération d'assurance fournie par une entreprise d'assurance sur la vie autorisée à exercer cette activité conformément à l'article L. 441-1 du code des assurances ou par une institution de prévoyance autorisée à recueillir de tels actifs et servir des droits en cas de vie conformément à l'article L. 932-24 du code de la sécurité sociale ou à l'article L. 222-1 du code de la mutualité.

La participation de l'employeur est subordonnée au versement effectif par le praticien hospitalier de sa cotisation au régime de retraite supplémentaire. Elle ne peut être versée que si le praticien hospitalier n'est assujéti à aucune cotisation dans le régime complémentaire de retraite de l'IRCANTEC. Elle sera d'un montant équivalent à celui du praticien hospitalier. Cependant, son versement sera conditionné :

– au versement d'une quotité minimale de cotisations par le praticien hospitalier ;

– à des limites fixées par décret notamment en fonction des cotisations personnelles des bénéficiaires.

Les limites qu'envisage de fixer le gouvernement par décret interdiront à la participation de l'employeur d'excéder 5 % des émoluments hospitaliers versés au praticien, ainsi qu'un montant de 2 000 euros bruts par an.

Le coût de cette mesure est estimé à 13,4 millions d'euros pour 2007 et à 17,6 millions d'euros à terme compte tenu de l'intégration de nouvelles spécialités dans les corps des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers et universitaires.

Article 59

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2007

Cet article fixe à 170,5 milliards d'euros l'objectif de dépenses de la branche vieillesse (qui inclut les dépenses d'invalidité au-delà de 60 ans) pour l'année 2007.

L'objectif de dépenses porte sur l'ensemble des dépenses des régimes et non sur les seules prestations. Ces dépenses comprennent :

- les prestations sociales légales ou extralégales d'assurance vieillesse correspondant à des droits directs ou dérivés, d'assurance veuvage et les prestations d'invalidité servies à des bénéficiaires de droits directs âgés de plus de soixante ans ou des bénéficiaires de droits dérivés ;

- les prestations des services sociaux (notamment la prise en charge partielle des cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux) ;

- les frais de gestion engagés par les organismes de sécurité sociale ;

- les transferts entre régimes de protection sociale ;

- les frais financiers et les autres dépenses.

Depuis la loi organique du 2 août 2005, le périmètre des régimes de base obligatoires de sécurité sociale dont les dépenses sont retracées dans l'objectif arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale a changé : les dépenses des régimes de moins de vingt mille cotisants ou bénéficiaires ne sont plus retranchées ; les régimes concernés par l'objectif sont définis dans une annexe triennale au projet de loi de financement. Cette annexe a été publiée avec le présent projet de loi ; elle englobe 29 régimes d'assurance vieillesse (*cf.* document triennal – Liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale).

Le tableau suivant retrace les objectifs de dépenses de la branche vieillesse-invalidité et l'écart constaté avec les dépenses effectives.

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage

(en milliards d'euros)

	Objectif du PLFSS pour l'année N	Objectif révisé année N+1	Ecart	Réalisation
2001	126,59	126,65	+ 0,05 %	128,8
2002	136,08	135,96	- 0,09 %	133,9
2003	140,36	140,7	+ 0,24 %	138,5
2004	146,6	146,8	+ 0,13 %	147,3
2005	160,5	155,2	- 3,30 %	156,4
2006	161,0	162,7	+ 1,06 %	—
2007	170,5	—	—	—

Sources : articles des projets de loi de financement de la sécurité sociale (sauf réalisations avant 2004).

Pour la première fois, en application de la loi organique du 2 août 2005, le projet de loi fixe également un sous-objectif de dépenses pour le seul régime général de la sécurité sociale : 88,9 milliards d'euros pour 2007.

Objectifs de dépenses de la branche vieillesse-veuvage du régime général

(en milliards d'euros)

	Objectif du PLFSS pour l'année N	Objectif révisé année N+1	Ecart	Réalisation
2004	—	—	—	74,9
2005	—	80,1	—	80,7
2006	83,1	84,7	+ 1,92 %	—
2007	88,9	—	—	—

Sources : articles des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et 2007.

La stabilité de la progression en 2007 par rapport à 2006 (+ 4,8 %) des dépenses d'assurance vieillesse des régimes de base s'explique par le fait que l'arrivée à l'âge de la retraite de la première génération du *baby-boom* sera compensée par une moindre progression des prestations de retraite anticipée pour longue carrière du régime général et les effets des mesures incitatives à la poursuite d'une activité professionnelle par les assurés âgés de 60 à 65 ans contenues dans le plan du plan d'action concerté pour l'emploi des seniors présenté par le gouvernement (*cf.* partie I du présent rapport et commentaire des articles 55 et 56).

Ces évolutions prennent une grande ampleur sur les dépenses du régime général qui ne devraient progresser en 2007 que de 4,9 % alors qu'elles devraient augmenter de 4,7 % en 2006.

Le tableau suivant retrace l'état des comptes des différents régimes de base d'assurance vieillesse-veuvage-invalidité-décès. Il s'agit d'un tableau des prestations légales dont le périmètre n'est pas exactement celui de l'objectif de dépenses arrêté par le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Prestations des régimes vieillesse-veuvage-invalidité-décès

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	%	2006	%	2007	%
Régime général (hors adossement IEG)	64 670,7	67 781	71 790	5,9	75 759	5,5	79 588	5,1
Salariés agricoles	4 722,3	4 815	4 958	3,0	5 099	2,9	5 225	2,5
Exploitants agricoles	8 529,2	8 408	8 403	-0,1	8 403	0,0	8 359	-0,5
Régimes agricoles	13 251,5	13 223	13 361	1,0	13 502	1,1	13 584	0,6
Fonctionnaires de l'Etat	31 914,9	33 867	35 394	4,5	37 306	5,4	39 250	5,2
Ouvriers de l'Etat	1 555,2	1 577	1 594	1,1	1 608	0,8	1 619	0,7
Collectivités locales	8 351,1	8 927	9 510	6,5	10 228	7,6	11 111	8,6
Mines	1 928,5	1 891	1 879	-0,6	1 870	-0,5	1 856	-0,7
EDF-GDF (base)	3 010,7	3 102	3 152	1,6	3 260	3,4	3 359	3,0
SNCF	4 456,9	4 516	4 605	2,0	4 721	2,5	4 825	2,2
RATP	677,1	698	724	3,8	748	3,3	778	4,0
Marins	1 022,5	1 029	1 045	1,6	1 074	2,7	1 090	1,5
CRPCEN	486,2	512	539	5,4	569	5,6	599	5,2
Banque de France	260,3	260	264	1,5	268	1,7	273	1,8
FSAVCF	109,3	104	99	-4,5	91	-8,2	83	-8,6
SEITA	151,9	150	151	0,7	149	-1,1	147	-1,0
CCIP	44,7	47	50	7,2	0	-100,0	0	0,0
Autres petits régimes spéciaux	40,5	40	41	1,9	42	3,3	43	2,3
Régimes spéciaux	54 009,7	56 718	59 047	4,1	61 934	4,9	65 034	5,0
ORGANIC (régime de base)	2 989,6	3 027	3 141	3,8	3 264	3,9	3 379	3,5
CANCAVA (régime de base)	2 228,4	2 314	2 467	6,6	2 609	5,8	2 748	5,3
Régime des cultes	224,3	227	230	1,4	232	1,2	247	6,2
CNAVPL (régime de base)	614,1	643	678	5,4	725	7,0	776	7,0
CNBF Barreaux français (régime de base)	60,2	62	64	4,1	66	2,4	67	2,3
Régimes de non-salariés non agricoles	6 116,6	6 272	6 580	4,9	6 896	4,8	7 217	4,6
SASV	456,1	463	474	2,3	492	3,8	497	1,1
Autres régimes de base	456,1	463	474	2,3	492	3,8	497	1,1
Ensemble des régimes de base	138 501,6	144 457	151 252	4,7	158 584	4,8	165 920	4,6

Les prestations du régime général ne comprennent pas les pensions prises en charge pour le régime des industries électriques et gazières dans le cadre de l'adossement. En revanche, les prestations versées aux retraités de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, dont le régime a été intégré au régime général au 1^{er} janvier 2006, sont comprises dans les dépenses de la CNAV.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale (rapports de septembre 2005 pour l'année 2003 et de septembre 2006 pour les années 2004 à 2007).

ANNEXE 1

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES VEUVES ET VEUFS

Nombre de veuves et de veufs par départements au recensement en 1999

	Veufs	Veuves	Population totale	Pourcentage de veuves et veufs
Ain	4 795	24 227	515 270	5,63 %
Aisne	6 360	31 680	535 489	7,10 %
Allier	4 484	26 695	344 721	9,16 %
Alpes-de-Haute-Provence	1 733	8 698	139 561	7,47 %
Hautes-Alpes	1 367	6 836	121 419	6,76 %
Alpes-maritimes	12 731	70 687	1 011 326	8,25 %
Ardèche	3 560	17 865	256 023	7,49 %
Ardennes	3 368	17 460	290 130	7,18 %
Ariège	2 139	9 867	137 205	8,75 %
Aube	3 536	17 224	292 131	7,11 %
Aude	4 340	20 746	309 770	8,10 %
Aveyron	3 788	18 677	263 808	8,52 %
Bouches-du-Rhône	18 641	100 042	1 835 719	6,46 %
Calvados	6 483	35 429	648 385	6,46 %
Cantal	2 187	11 595	150 778	9,14 %
Charente	4 378	22 246	339 628	7,84 %
Charente-Maritime	7 630	36 074	557 024	7,85 %
Cher	4 225	21 435	314 428	8,16 %
Corrèze	3 490	18 832	232 576	9,60 %
Corse-du-Sud	1 390	7 525	118 593	7,52 %
Haute-Corse	1 621	9 011	141 603	7,51 %
Côte-d'Or	5 137	26 764	506 755	6,30 %
Côtes-d'Armor	7 012	41 319	542 373	8,91 %
Creuse	2 219	11 611	124 470	11,11 %
Dordogne	5 728	29 589	388 293	9,10 %
Doubs	4 768	24 197	499 062	5,80 %
Drôme	4 664	23 610	437 778	6,46 %
Eure	5 564	27 269	541 054	6,07 %
Eure-et-Loir	4 574	21 077	407 665	6,29 %
Finistère	9 361	62 319	852 418	8,41 %
Gard	7 277	36 227	623 125	6,98 %
Haute-Garonne	9 803	48 565	1 046 338	5,58 %
Gers	2 467	12 188	172 335	8,50 %
Gironde	13 108	70 970	1 287 334	6,53 %
Hérault	9 933	48 615	896 441	6,53 %
Ille-et-Vilaine	8 313	45 037	867 533	6,15 %
Indre	3 429	17 361	231 139	8,99 %
Indre-et-Loire	6 146	30 020	554 003	6,53 %
Isère	9 416	50 438	1 094 006	5,47 %

	Veufs	Veuves	Population totale	Pourcentage de veuves et veufs
Jura	3 043	14 849	250 857	7,13 %
Landes	4 164	23 017	327 334	8,30 %
Loir-et-Cher	4 209	19 705	314 968	7,59 %
Loire	8 311	45 531	728 524	7,39 %
Haute-Loire	2 790	14 087	209 113	8,07 %
Loire-Atlantique	10 772	60 300	1 134 266	6,27 %
Loiret	6 947	31 187	618 126	6,17 %
Lot	2 468	11 645	160 197	8,81 %
Lot-et-Garonne	4 126	20 949	305 380	8,21 %
Lozère	1 008	4 822	73 509	7,93 %
Maine-et-Loire	7 515	36 546	732 942	6,01 %
Manche	5 633	31 086	481 471	7,62 %
Marne	5 591	29 218	565 229	6,16 %
Haute-Marne	2 375	12 428	194 873	7,60 %
Mayenne	3 201	16 540	285 338	6,92 %
Meurthe-et-Moselle	7 071	40 454	713 779	6,66 %
Meuse	2 303	12 243	192 198	7,57 %
Morbihan	7 503	43 530	643 873	7,93 %
Moselle	10 324	58 081	1 023 447	6,68 %
Nièvre	3 475	17 908	225 198	9,50 %
Nord	27 119	143 445	2 555 020	6,68 %
Oise	7 246	34 329	766 441	5,42 %
Orne	3 723	18 584	292 337	7,63 %
Pas-de-Calais	16 562	93 629	1 441 568	7,64 %
Puy-de-Dôme	6 713	36 785	604 266	7,20 %
Pyrénées-Atlantiques	6 918	38 783	600 018	7,62 %
Hautes-Pyrénées	3 037	15 443	222 368	8,31 %
Pyrénées-Orientales	5 641	27 135	392 803	8,34 %
Bas-Rhin	9 476	53 611	1 026 120	6,15 %
Haut-Rhin	6 823	37 690	708 025	6,29 %
Rhône	13 334	74 476	1 578 869	5,56 %
Haute-Saône	2 796	13 602	229 732	7,14 %
Saône-et-Loire	6 992	37 630	544 893	8,19 %
Sarthe	6 443	29 479	529 851	6,78 %
Savoie	3 514	20 603	373 258	6,46 %
Haute-Savoie	5 223	28 133	631 679	5,28 %
Paris	17 036	99 520	2 125 246	5,48 %
Seine-Maritime	12 639	69 016	1 239 138	6,59 %
Seine-et-Marne	9 686	46 381	1 193 767	4,70 %
Yvelines	9 679	50 931	1 354 304	4,48 %
Deux-Sèvres	4 532	20 192	344 392	7,18 %
Somme	6 802	31 519	555 551	6,90 %
Tarn	4 811	22 342	343 402	7,91 %
Tarn-et-Garonne	2 731	12 910	206 034	7,59 %
Var	11 058	55 988	898 441	7,46 %

	Veufs	Veuves	Population totale	Pourcentage de veuves et veufs
Vaucluse	5 445	27 439	499 685	6,58 %
Vendée	6 329	31 713	539 664	7,05 %
Vienne	4 768	22 437	399 024	6,82 %
Haute-Vienne	4 657	24 932	353 893	8,36 %
Vosges	4 560	24 745	380 952	7,69 %
Yonne	4 634	22 040	333 221	8,00 %
Territoire de Belfort	1 315	7 362	137 408	6,31 %
Essonne	8 424	43 062	1 134 238	4,54 %
Hauts-de-Seine	10 898	65 143	1 428 881	5,32 %
Seine-Saint-Denis	10 008	57 182	1 382 861	4,86 %
Val-de-Marne	9 820	56 088	1 227 250	5,37 %
Val-d'Oise	7 673	41 859	1 105 464	4,48 %

Source : INSEE, résultats du recensement de la population de 1999.

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Personnes rencontrées à Berlin

Jeudi 29 juin 2006

- **Ambassade de France en Allemagne** : M. Jean-Michel Dumond, ministre-conseiller, et Mme Michèle Monrique, conseillère pour les affaires sociales
- **Fédération des syndicats allemands** (*Deutscher Gewerkschaftsbund DGB*) : M. Ingo Nürnberger, expert des retraites
- **Bundestag** : M. Peter Weiss, député CDU, président de la commission du travail et des affaires sociales, et M. Anton Schaaf, député SPD, membre de la commission du travail et des affaires sociales,
- **Ministère fédéral de l'intérieur** : M. Christoph Bergner, secrétaire d'Etat parlementaire, et M. Hans-Ulrich Grunefeld, directeur des retraites et de l'assurance sociale

Vendredi 30 juin 2006

- **Assurance retraite allemande** (*Deutsche Rentenversicherung*) : M. Jürgen Meierkord, chef du bureau du droit des assurances et de l'assurance vieillesse
- **Ministère du travail et des affaires sociales** : M. Lutz Köhler, chef du bureau des questions de principes de l'assurance vieillesse, et M. Gerhard Meyering, adjoint au chef de bureau

Personnes rencontrées à Metz

Mardi 11 juillet 2006

- **Direction interrégionale des anciens combattants** : M. Alain Marchandau, directeur
- **Office national des anciens combattants de Moselle (ONAC 57)** : M. Thierry Pincemaille, directeur
- **Union nationale des combattants** : M. Jacques Lis, président Lorraine

- **Fédération nationale des anciens combattants d'Algérie, Maroc, Tunisie** : M. Joseph Pierolo, président départemental
- **Union des invalides d'Alsace-Moselle** : M. Gérard Huwer, directeur
- **Caisse régionale d'assurance vieillesse d'Alsace-Moselle** : M. Alain Caps, directeur, et M. André Philipp, cadre de la CRAV
- **Association des conjoints survivants de Moselle (FAVEC 57)** : Mme Rose-Marie Lambert, présidente, et Mme Marie-Thérèse Lamy, trésorière
- **Union régionale des sociétés de secours minières de l'Est (URSSME)** : M. Henri Zibelli, président, M. Francis Delhoustal, directeur, M. Patrick Pesce, sous-directeur de l'action sociale, et Mme Janine Dore, assistante sociale
- **Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines** : M. Philippe Goutas, directeur (établissement de Paris de la Caisse des dépôts et consignations), et M. Philippe Joachim, directeur (établissement de Metz de la Caisse des dépôts et consignations)
- **Comité de défense des travailleurs frontaliers de la Moselle** : M. Arsène Schmitt, président, M. François Higel, vice-président, et M. Roland Huckert, chargé des retraites

Personnes auditionnées à Paris

Mercredi 28 juin 2006

- **Comité national des retraités et des personnes âgées (CNRPA)** : M. Georges Grulois, vice-président, Mme Janine Dujay-Blaret et M. Benoît Jayez (audition sur le veuvage)
- **Fédération des associations des veuves chefs de famille (FAVEC)** : Mme Geneviève Gérardot, membre du conseil d'administration, Mme Andrée Mengin, secrétaire générale, et Mme Geneviève Lobier, administratrice (audition sur le veuvage)
- **Confédération générale du travail (CGT)** : Mme Mijo Isabey, responsable des retraites, M. Jean-Louis Butour et M. Christian Roche, conseiller technique retraite (audition sur la préparation du PLFSS)
- **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)** : M. François Joly-Clerc M. André Clavelou (audition sur le veuvage)

Mardi 4 juillet 2006

- **Confédération française des retraités** : M. Jean Catherine, vice-président, et M. Sylvain Denis, vice-président et président de la Fédération nationale des associations de retraités (audition sur le veuvage)
- **Mutualité sociale agricole (MSA)** : M. Yves Humez, directeur général, Mme Danielle Saint-Martin, directrice financier, Mme Marie-Christine Chambe, directrice des politiques sociales (audition sur le veuvage)
- **Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC)** : M. Guy Collet, directeur général, et Mme Christelle Augustin, chef du département solidarité (audition sur le veuvage)

Mercredi 5 juillet 2006

- **Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et Association des régimes de retraite complémentaire des salariés (ARRCO)** : M. Jean-Jacques Marette, directeur général, M. Jean-Charles Willard, directeur technique et directeur délégué de l'ARGIRC, et M. Jean-François Veysset, vice-président (CGPME) chargé des affaires sociales (audition sur le veuvage)

Mardi 11 juillet 2006

- **Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC)** : Mme Christine Boudineau, directrice (audition sur le veuvage)
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** : M. Jean-Louis Deroussen, secrétaire général adjoint de la CFTC, administrateur ARRCO et AGIRC, président de l'AGFF, et M. Michel Moise-Mijon, administrateur CNAV (audition sur le veuvage)
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV)** : M. Patrick Hermange, directeur, Mme Annie Rosès, directrice de la retraite et du contentieux, et M. Vincent Poubelle, directeur chargé de la prospective et de la coordination des études (audition sur le veuvage)

Mercredi 12 juillet 2006

- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** : M. Gérard Verdun, président, et M. Gérard Pellissier, directeur (audition sur le veuvage)

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)** : M. Alain Petitjean, secrétaire confédéral chargé des retraites (audition sur le veuvage)
- **Direction de la sécurité sociale du ministère de la santé** : M. Franck Le Morvan, sous-directeur des retraites et des institutions de protection sociale complémentaire, et M. Nicolas Agnoux (audition sur le veuvage)
- **Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT-FO)** : M. Gérard Rivière, conseiller technique (audition sur le veuvage)
- **Union professions artisanales (UPA)** : M. Pierre Perrin, président, M. Pierre Burban, secrétaire général, et M. Guillaume Tabourdeau, chargé des relations avec le Parlement (audition sur le veuvage)
- **Confédération générale du travail (CGT)** : Mme Mijo Isabey, responsable des retraites, et M. Christian Roche, conseiller technique retraite (audition sur le veuvage)

Mardi 26 septembre 2006

- **Fonds de réserve pour les retraites (FRR)** : M. Raoul Briet, président du conseil de surveillance (audition sur les dispositions du PLFSS)
- **Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** : M. Jacques Lenain, directeur (audition sur les dispositions du PLFSS)
- **Fédération nationale de l'invalidité et de la retraite** : M. Michel Baillif, président, Mme Marie-Thérèse Labourdette, vice-présidente, et M. Denis Kleinklaus, président de la fédération de la Moselle (audition sur le veuvage)
- **Fédération Hospitalière de France (FHF)** : M. David Causse, délégué général adjoint (audition sur les dispositions du PLFSS)
- **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** : M. Denis Piveteau, directeur (audition sur les dispositions du PLFSS)

Mardi 3 octobre 2006

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)** : M. Hubert Allier, directeur général, M. Arnaud Vinsonneau, responsable du pôle organisation territoriale et politiques sanitaires et sociale, et Mme Cécile Chartreau, conseillère technique au sein du pôle santé et médico-social (audition sur les dispositions du PLFSS)

Mardi 10 octobre 2006

- **CFE-CGC** : Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale chargée de la protection sociale, présidente du conseil d'administration de la CNAV, et M. Gilles Castre, conseiller technique (audition sur les dispositions du PLFSS et la situation du veuvage en France)
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)** : M. Gérard Verdun, président, M. Gérard Pélissier, directeur, M. François Durin, directeur de la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse et Mme Valérie Duperrier-Guigard, conseil de l'agence Séance publique (audition sur les dispositions du PLFSS)
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAV)** : M. Patrick Hermange, directeur, Mme Annie Rosès, directrice de la retraite et du contentieux, et M. Vincent Poubelle, directeur de la prospective et de la coordination des études (audition sur les dispositions du PLFSS)
- **Syndicat autonome de la médecine hospitalo-universitaire et de la recherche et Coordination nationale hospitalo-universitaire (SAMHUR & CNHU)** : M. Jean-Pierre Vilmot, professeur de chirurgie du CHU de Nantes, M. Alain Autrey, professeur de médecine du CHU de Tours, et M. François Piette, professeur de médecine à La Pitié-Salpêtrière (audition sur les dispositions du PLFSS)