

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1972-1973

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juin 1973.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires sociales sur la proposition de loi de MM. JEAN GRAVIER, JEAN-MARIE BOULOUX, JEAN CAUCHON, ANDRÉ DILIGENT, RENÉ JAGER, ALFRED KIEFFER, LUCIEN DE MONTIGNY, FRANCIS PALMERO, JEAN SAUVAGE, HENRI SIBOR, RENÉ TINANT, RAOUL VADEPIED et JOSEPH YVON, tendant à assurer aux veuves une meilleure protection sociale,

Par M. Jean GRAVIER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, président ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, vice-présidents ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavaillé, Michel Darras, Baptiste Dufeu, Marcel Gargar, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Bernard Talon, Henri Terré, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir le numéro :

Sénat : 241 (1972-1973).

Veuves.

Mesdames, Messieurs,

L'amélioration de notre protection sociale exige que d'efficaces mesures de solidarité soient prises à l'égard de toutes les catégories les plus défavorisées de la population. Les veuves constituent l'une de ces catégories et le veuvage a pu, fort justement, être désigné comme un *risque social*. Il exige donc une adaptation adéquate de notre législation.

Tel est l'objet de la présente proposition de loi, dont les conclusions rejoignent d'ailleurs celles du rapport de M. le Député Aubert, fait au nom de la Commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale, au cours de la session d'automne 1972 (n° 2684, quatrième législature).

Elles s'inspirent également de celles du Congrès de l'Association nationale des veuves civiles, tenu à Menton en octobre 1971, et dont le thème était : « La réinsertion de la veuve dans la société ».

Selon les résultats du dernier recensement, il était dénombré, en France, un peu plus de trois millions de veuves :

190.000 avaient moins de cinquante ans ;

685.000 avaient entre cinquante et soixante-cinq ans ;

2.200.000 avaient plus de soixante-cinq ans.

Le nombre des veuves a tendance à croître en raison d'une nette surmortalité masculine. En effet, l'espérance de vie masculine est, à la naissance, de 7,7 ans inférieure à l'espérance de vie féminine.

La condition de la veuve présente toujours des aspects affectifs douloureux que le comportement des proches — parents et amis — s'efforce d'atténuer, mais elle comporte aussi des conséquences matérielles auxquelles la solidarité nationale doit être sensible : souvent, la veuve devra affronter, d'une manière soudaine, des problèmes complexes, se trouvant démunie de ressources, sans emploi, avec une protection précaire face à la maladie et les plus sérieuses inquiétudes quant à sa retraite. Si elle a des enfants non encore engagés dans la vie professionnelle, elle verra reposer sur elle seule tout le poids des responsabilités du chef de famille, y compris les soucis financiers auxquels l'institution récente de l'allocation d'orphelin apporte un adoucissement efficace mais encore trop modeste.

La présente proposition de loi vise donc à résoudre, dans un souci de sécurité et de dignité, et d'une manière cohérente, les problèmes suivants :

— assurer à la veuve âgée de moins de cinquante-cinq ans des ressources immédiates, *en assimilant en quelque sorte son sort à celui des travailleurs privés d'emploi* et en veillant ainsi à son reclassement professionnel ;

— permettre à la veuve parvenue à l'âge de la retraite de bénéficier d'une pension équitable ;

— assurer à la veuve et à ses enfants à charge une protection sociale certaine et efficace dans le cadre de l'assurance volontaire.

Enfin, elle propose l'ajustement de diverses cotisations en vue de permettre le financement des dispositions nouvelles.

TITRE PREMIER

L'allocation temporaire.

Il convient d'examiner quelles sont les ressources des veuves âgées de moins de cinquante-cinq ans et n'exerçant pas, elles-mêmes une profession :

— dans des cas limités — veuves de guerre ou d'invalides de guerre, veuves d'accidentés du travail, veuves de fonctionnaires — elles obtiennent, selon des modalités diverses, une pension immédiate ;

— les veuves des salariés perçoivent un capital-décès représentant quatre-vingt-dix fois les gains journaliers de base du décédé. Il s'agit d'une somme assez faible, souvent absorbée par les frais d'obsèques ou de dernière maladie et les veuves des travailleurs indépendants — artisans, commerçants, agriculteurs, membres de professions libérales — ne bénéficient pas de cette prestation.

Dans de nombreux cas, il importe donc d'assurer à la veuve un minimum de ressources immédiates, en instituant une « allocation temporaire » telle que la prévoit le titre premier de la proposition de loi (articles 1^{er} à 5).

Cette allocation temporaire serait donc accordée aux veuves âgées de moins de cinquante-cinq ans, démunies de ressources, n'ayant pas d'emploi et qui se font inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services compétents.

Le montant de cette allocation et les conditions d'attribution seraient les mêmes que ceux de l'aide publique aux travailleurs sans emploi prévue au titre premier de l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967. Mais l'article 4 de ladite ordonnance subordonnant l'attribution de l'allocation à des conditions d'activité préalable et de privation d'emploi, il va de soi que, en ce qui concerne les veuves, ces conditions devraient être supprimées, ainsi qu'il est précisé à l'article 3.

Répondant le 15 mai 1973 à une question orale de notre collègue Michel Darras, M. le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Population annonçait la préparation d'un décret permettant « d'accorder une allocation temporaire aux veuves, lorsqu'elles sont responsables de famille, à la recherche d'un emploi ». Cet engagement doit être accueilli avec satisfaction, mais il semble que la procédure offerte par le décret ne permettra pas une extension suffisante et que le recours à des dispositions législatives est préférable.

L'article 2 de notre proposition précise que l'allocation temporaire pourrait être accordée pour une durée maximum de deux ans, ce délai pouvant être porté à cinq ans pour les femmes devenues veuves après cinquante ans ou pour celles qui ont à charge au moins deux enfants de moins de cinq ans.

L'allocation temporaire doit favoriser le reclassement professionnel des veuves.

Lorsqu'elles possèdent une aptitude professionnelle, c'est à l'Agence nationale pour l'emploi qu'il revient éventuellement de leur faciliter la recherche et l'obtention d'un emploi.

Si elles désirent acquérir une qualification professionnelle, elles pourront bénéficier soit des actions de formation et de promotion organisées par les centres de formation professionnelle des adultes (certains de ces centres ayant créé des stages à vocation plus spécifiquement féminine), soit des actions mises en œuvre dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation professionnelle continue.

Le bénéfice de l'allocation d'aide publique et l'inscription au titre de demandeur d'emploi permettent aux intéressées de per-

devoir les diverses prestations familiales. Quant aux garanties de l'assurance-maladie, elles font l'objet des dispositions figurant au titre III de la présente proposition de loi.

TAUX ACTUEL DE L'ALLOCATION D'AIDE PUBLIQUE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOI

Le montant journalier est de :

8,90 F pendant les trois premiers mois ;

8,10 F après le troisième mois,

auxquels peuvent s'ajouter 3,60 F par personne à charge n'ouvrant pas droit aux prestations familiales.

Mais le bénéfice de l'allocation n'est pas maintenu au-delà des trois premiers mois en cas de :

— dépassement d'un plafond journalier de ressources, actuellement fixé à 14,58 F (allocation incluse), avec majoration de 2,43 F par enfant à charge ou 6,30 F par autre personne à charge ;

— cumul avec les pensions de vieillesse ou d'invalidité totale.

Est, d'autre part, interdit tout cumul avec les prestations de l'aide sociale aux infirmes (sauf l'aide sociale aux grands infirmes travailleurs).

TITRE II

La pension de réversion.

La pension de réversion est, d'une manière générale, subordonnée à des conditions d'âge, de mariage et de ressources : les conditions de mariage et de ressources ont été assouplies par les décrets du 11 février 1971 et du 7 avril 1971 et, depuis le 1^{er} janvier 1973, l'âge auquel la veuve d'un salarié a droit à ladite pension a été ramené à cinquante-cinq ans. Il s'agit là de dispositions appréciables, mais notre texte se propose de les compléter par deux améliorations nécessaires :

1° Le taux de réversion fixé à 50 % conduisant souvent au versement de sommes notoirement insuffisantes, il convient de le porter à 60 %, chiffre qui, d'ores et déjà, est retenu pour la réversion des retraites servies par les régimes complémentaires. Tel est l'objet de l'article 6 ;

2° Lorsque, du fait de son activité professionnelle, la veuve s'est acquis des droits propres à une retraite, il est établi un calcul comparatif des droits personnels de la veuve, d'une part, et du chiffre de la pension de réversion, d'autre part, la liquidation étant finalement faite sur la base du chiffre supérieur. Nous pensons que, sans aller jusqu'à un cumul des deux retraites, il conviendrait que le calcul puisse être fait en tenant compte des cotisations des deux époux, dans la limite d'un maximum d'annuités et sur les dix meilleures années de l'un et de l'autre, comme s'il s'agissait, en quelque sorte, d'une carrière unique. Cette disposition fait l'objet de l'article 7.

TITRE III

L'assurance volontaire.

Les veuves percevant une pension de réversion bénéficient des prestations en nature de l'assurance maladie.

Les autres veuves d'assurés sociaux continuent à bénéficier de semblables prestations pour elles-mêmes et leurs enfants à charge pendant une durée d'un an après le décès du mari mais au-delà de cette période, si la veuve n'a pas une activité professionnelle, l'absence de toute garantie en matière de Sécurité sociale accroît dangereusement la fragilité de sa situation et constitue une véritable hanfise.

La seule solution offerte est l'adhésion à l'assurance volontaire, mise en place par l'ordonnance n° 67-709 du 21 août 1967, mais les cotisations sont lourdes et beaucoup de veuves ne peuvent pas les supporter. Il est possible de solliciter leur prise en charge par l'aide sociale mais cela demande des enquêtes longues et parfois humiliantes, et il est apparu que pour les veuves ayant charge de famille — et d'une manière identique pour toutes les femmes seules mères de famille — il convenait de prévoir la prise en charge de la cotisation à l'assurance volontaire — maladie et vieillesse — par l'organisme d'allocation familiale, selon une modalité semblable à celle prévue par l'article L. 242-2 du Code de la Sécurité sociale en faveur des mères de famille bénéficiant de l'allocation de salaire unique majorée.

Tel est l'objet des articles 8 et 9.

TITRE IV

Dispositions communes.

Les articles 10 et 11 prévoient les modalités de financement de ces mesures nouvelles, d'une part, par l'institution d'une taxe additionnelle à la cotisation des entreprises assujetties au régime des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (A. S. S. E. D. I. C.), d'autre part, par un ajustement des cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales.

Conclusion.

La présente proposition de loi n'a pas la prétention de résoudre tous les problèmes posés aux veuves. Elle a cependant le désir d'apporter une solution aux principaux d'entre eux.

En ce qui concerne la réinsertion des veuves encore jeunes dans la vie professionnelle, il apparaît que, pour celles qui ont encore de jeunes enfants, une adaptation particulière devrait être recherchée par une formule de travail à temps partiel, à l'exemple des récentes dispositions prises dans la fonction publique, mais le sujet déborde le cadre de notre texte.

Plusieurs membres de la commission auraient souhaité aller plus loin et, notamment, élever les plafonds de ressources, actuellement beaucoup trop bas, auxquels est subordonné l'octroi de la pension de réversion du régime général. Bien d'autres lacunes, en la matière, devraient également être comblées.

Nous avons décidé, dans l'immédiat, de nous en tenir à quelques dispositions coordonnées, mesurées, non démagogiques, supportables dans leurs aspects financiers, mais nous sommes prêts à examiner toute autre amélioration.

C'est dans cet esprit qu'au nom de l'équité et de la solidarité, votre commission vous demande de les adopter dans la rédaction suivante.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à assurer aux veuves et aux conjoints survivants
une meilleure protection sociale.*

TITRE PREMIER

Allocation temporaire.

Article premier.

Il est institué une allocation temporaire destinée à favoriser le reclassement professionnel des veuves afin de leur permettre de faire face aux charges qui leur incombent.

Art. 2.

L'allocation temporaire est attribuée aux veuves âgées de moins de cinquante-cinq ans à compter du jour du décès de leur mari et pour une durée maximum de deux ans ; ce délai peut être porté à cinq ans pour les femmes qui deviennent veuves après cinquante ans révolus ou ont à charge au moins deux enfants âgés de moins de cinq ans.

Art. 3.

Le montant et les conditions d'attribution de l'allocation temporaire sont les mêmes que ceux de l'aide publique aux travailleurs sans emploi prévue au titre premier de l'ordonnance n° 67-580 du 13 juillet 1967, sauf en ce qui concerne la condition d'activité préalable prévue à l'article 4 de ladite ordonnance.

Art. 4.

Les veuves bénéficiaires de l'allocation temporaire prévue ci-dessus sont automatiquement affiliées à l'assurance maladie volontaire du régime général de sécurité sociale.

Le financement de cette assurance volontaire est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales.

Art. 5.

La veuve inscrite comme demandeur d'emploi et qui ne perçoit plus l'allocation temporaire pourra bénéficier de l'aide publique aux travailleurs sans emploi.

TITRE II

Pension de réversion.

Art. 6.

Les pensions, rentes et allocations attribuées aux conjoints survivants en application notamment des articles L. 323, L. 351, L. 351-1, L. 628 et L. 663 du Code de la Sécurité sociale ainsi que de l'article 1122, alinéa 3, du Code rural et du décret n° 51-727 du 6 juin 1951, ne peuvent être inférieures à 60 % de la pension, rente ou allocation dont bénéficiait ou eût bénéficié le défunt.

Art. 7.

La pension de conjoint survivant est calculée en tenant compte des cotisations des deux époux, dans la limite du maximum d'annuités et sur les dix meilleures années de l'un et de l'autre.

TITRE III

Assurance volontaire.

Art. 8.

Le deuxième alinéa de l'article L. 242-2 du Code de la Sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :

« Lorsqu'elles remplissent également les conditions prescrites par l'article premier de l'ordonnance n° 67-709 du 21 août 1967, les mères de famille visées à l'alinéa précédent sont affiliées automatiquement à l'assurance volontaire créée par ladite ordonnance.

« Le financement de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie des personnes visées ci-dessus est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur une assiette forfaitaire. »

Art. 9.

Dans le cinquième alinéa de l'article L. 244 du Code de la Sécurité sociale, remplacer le membre de phrase : « ne peut plus bénéficier », par « ne peut pas bénéficier ».

TITRE IV

Dispositions communes.

Art. 10.

Il est institué une taxe additionnelle aux contributions versées par les entreprises assujetties au régime d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce. Cette taxe est assise sur l'ensemble des rémunérations versées par ces entreprises.

Le taux de cette taxe est fixé par décret de manière à couvrir les dépenses entraînées par l'attribution de l'aide temporaire prévue aux articles premier à 3 de la présente loi.

Art. 11.

Des décrets fixeront le taux des cotisations d'assurances sociales et d'allocations familiales à un niveau permettant la couverture des dépenses supplémentaires entraînées pour les régimes concernés par l'application de la présente loi, dont les modalités d'application seront fixées par un règlement d'administration publique.