

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 octobre 2023 à 10h00
« Droits familiaux et conjugaux »

Document n° 5

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Les objectifs initiaux des droits familiaux et conjugaux et leur évolution

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les objectifs initiaux des droits familiaux et conjugaux et leur évolution

Ce document analyse les objectifs ayant présidé à la création et à l'évolution des droits familiaux et conjugaux (majorations de pension, assurance vieillesse des parents au foyer, majoration de durée d'assurance, pension de réversion) dans le système de retraite français. Ces dispositifs ont été pensés au moment où la participation des femmes au marché du travail était moindre et étaient souvent mariées et mères de famille. Ils ont différentes origines qui mêlent soutien à la natalité, volonté de donner des droits propres aux mères de famille au foyer et solidarité financière au sein des couples mariés permise par les droits dérivés. Ces objectifs initiaux de l'ensemble des droits familiaux et conjugaux entrent en tension avec des évolutions ultérieures visant à privilégier l'acquisition de droits propres pour les femmes, en phase avec une logique d'égalité entre les sexes. Ainsi, depuis une vingtaine d'année, l'objectif principal des droits familiaux a évolué vers la compensation des effets des naissances sur la carrière des femmes, alors que les droits conjugaux conservent encore actuellement une ambiguïté selon les régimes entre prestation ciblée et assurance veuvage universelle. La détermination des objectifs d'ensemble de l'ensemble de ces dispositifs s'avère toutefois difficile en raison des règles distinctes prévalant dans les différents régimes.

1. Des dispositifs familiaux créés pour soutenir les femmes au foyer et favoriser la natalité

Une bonification de la pension pour enfants est instaurée dès 1945 lors de la création du régime général, sur le modèle d'une disposition similaire plus ancienne existant dans certains régimes spéciaux (Bac, 2008). Il s'agit alors principalement d'encourager la natalité dans le contexte de l'après-guerre, et de se placer dans la continuité des dispositifs existants. Cette redistribution horizontale vers les familles nombreuses peut aussi se justifier par leurs dépenses plus importantes au cours de leur cycle de vie, qui limitent leur capacité d'épargne.

Les majorations de durée d'assurance et l'assurance vieillesse des mères de famille (AVMF) répondent également au moment de leur création, respectivement par les lois Boulins du début des années 1970 et en 1977, à des objectifs natalistes et familialistes (COR, 2007). Elles visent à remédier aux faibles cotisations des femmes pour diminuer les inégalités entre les femmes et les hommes en matière de retraite. Mais il s'agit également de valoriser le rôle de mère au foyer, qui ne cotise pas, afin de rétribuer son « utilité sociale », et enfin de favoriser la natalité en réservant dans un premier temps la majoration de durée d'assurance d'un an aux familles de deux enfants et plus (il avait été initialement envisagé de le réserver aux familles de trois enfants ou plus). Cette condition est supprimée en 1975, date à laquelle la MDA est étendue aux femmes ayant eu un enfant et portée à deux ans. Initialement réservée aux mères, l'AVMF est étendue aux pères dès 1978 et rebaptisée « assurance vieillesse des parents au foyer » (AVPF).

Ces objectifs placent les deux dispositifs dans la filiation des premiers droits sociaux accordés aux femmes au début du XXe siècle, en réponse aux revendications des mouvements féministes et natalistes (Brocas, 2004). Les mouvements féministes demandent la reconnaissance du rôle social assumé par les mères. Il s'agit ce faisant de promouvoir les droits des femmes, considérant que les tâches domestiques et le soin accordé aux enfants leur incombe naturellement. Les mouvements natalistes entendent, ce qui n'est pas incompatible, permettre aux femmes d'avoir des enfants dans de bonnes conditions et de s'en occuper elles-mêmes.

Les évolutions des années 1970 s'inscrivent dans un contexte d'évolution du système favorable à l'acquisition de droits propres par les femmes du fait de leur travail, alors que cet objectif n'était pas explicite à l'époque. Il en est ainsi de la suppression de la condition de stage dans le régime général¹, du passage d'un calcul sur la base des dix dernières années de carrière à un calcul sur la base des dix meilleures qui ne sont pas des mesures spécifiquement destinées aux mères mais leur bénéficient du fait de leur carrière plus souvent interrompue pour cause d'enfants.

2. La réversion, un droit dérivé lié au mariage et à l'asymétrie des rôles sociaux

La pension de réversion existe dès le 19^e siècle et est à l'origine limitée aux veuves de fonctionnaires dépendant financièrement de leur mari (COR, 2007a). Ces dernières pouvaient alors recevoir un tiers de la pension que leur mari décédé aurait dû percevoir, qu'il soit à la retraite ou encore en activité, si le couple était marié depuis au moins 6 ans avant la cessation d'activité du titulaire. L'État assumait un rôle assurantiel en se substituant ainsi au père de famille disparu pour assurer la subsistance du ménage, sans condition particulière d'attribution autre que l'appartenance du défunt à la fonction publique et le lien du mariage.

L'introduction de la pension de réversion au régime général, en 1945, est à l'inverse explicitement limitée aux veuves n'ayant pas de droits propres à une pension². Ce dispositif s'affirme alors explicitement comme un dispositif de solidarité, à la différence de la réversion facultative qui était proposée aux assurées des assurances sociales dès les années 1930 avec pour contrepartie une pension de droit direct moins favorable pour le titulaire³. Il s'agissait également d'un droit explicitement dérivé du droit du mari, avec un taux plus élevé que dans le cas des fonctionnaires, égal à la moitié de la pension du défunt. Cela explique que la réversion tient explicitement sa légitimité d'une conception différenciée et traditionnelle du rôle économique des époux, l'homme apportant les ressources financières et la femme s'occupant de la maison et des enfants.

¹ Depuis 1945, le droit à une pension de retraite était soumis à une durée minimale de cotisation de quinze ans. Les assurés ayant cotisé moins de cinq ans bénéficiaient du simple remboursement de leurs cotisations, et les assurés ayant cotisé entre cinq et quinze ans d'une rente calculée en fonction des cotisations versées.

² Cette condition n'est pas ajoutée au dispositif de réversion s'appliquant dans la Fonction Publique.

³ Cette pension de réversion pouvait être touchée par le bénéficiaires en rente ou en capital. L'assuré titulaire touchait une pension moins importante à proportion de la rente susceptible d'être versée à son conjoint : il s'agissait dans ce cas d'une réversion assurantielle et pas d'un dispositif de solidarité. Toutefois, les assurances sociales n'étaient ouvertes aux salariés qu'en dessous d'un certain seuil de revenu.

Comme pour les fonctionnaires, la réversion du régime général pose la condition d'un lien marital, qui ne doit pas avoir été dissolu par un divorce avant le décès du conjoint. La pension de réversion est directement liée à l'institution du mariage et au principe de solidarité financière entre époux qui lui est consubstantiel en vertu du code civil.

Le divorce étant considéré comme une rupture de ce contrat d'assistance entre époux, il implique la perte du droit dérivé de celui du conjoint. La perte des droits sociaux associée au divorce revêt ainsi une dimension morale puisqu'elle est subordonnée à la part de responsabilité de l'ayant droit dans la « faute » ayant causé la séparation. Une exception est prévue pour la femme du fonctionnaire ayant divorcé « à son profit exclusif », c'est-à-dire aux torts exclusifs du mari, si ce dernier ne s'est pas remarié.

Le montant touché par la femme divorcée dépend toutefois du parcours conjugal ultérieur de son ex-mari. Dans le cas où le fonctionnaire décède après s'être remarié, la pension est partagée entre l'ex-conjointe divorcée à son profit exclusif et la veuve. La connotation morale se retrouve dans les critiques faites à cette disposition dans les manuels de droit public des années 1960, qui voient dans l'existence de droits associés à la succession de plusieurs mariages une incitation à la « polygamie » qui dénature l'institution du mariage⁴.

La différence de règle quant à la prise en compte ou non des ressources du conjoint survivant entre les régimes de fonctionnaires et le régime général introduisent une ambiguïté dans l'objectif global de la réversion. Dans cas des fonctionnaires, elle est envisagée comme un dispositif assurantiel visant à limiter les conséquences du décès du conjoint sur le niveau de vie. Les droits contributifs de l'apporteur de ressources sont supposés dans tous les cas transférables à sa femme en vertu de la solidarité financière entre époux, afin de prolonger le niveau de vie antérieur au décès du conjoint. Dans le second, l'objectif est plus explicitement un soutien aux veufs ou veuves ayant de faibles revenus. Il s'agit uniquement de remédier aux situations où la femme se trouve en difficulté en raison de droits propres insuffisants, la réversion ne s'appliquant pas dans le cas d'une femme ayant des ressources jugées suffisantes.

3. Les années 1980 et 2000, deux période d'évolution partielle des dispositifs vers l'égalité des droits entre femmes et hommes

Deux périodes conduisent à une profonde évolution des objectifs des dispositifs de droits conjugaux d'abord, puis de droits familiaux dans un second temps, vers une logique d'égalité et de droits propres pour les femmes.

Concernant les droits conjugaux du régime général, la loi de 1978 étend le droit à la réversion des couples séparés en supprimant les restrictions liées au motif de la séparation. Le fait qu'un conjoint divorcé et non remarié puisse bénéficier d'une pension de réversion modifie partiellement le périmètre de ce dispositif. Le droit à la réversion restant associé au

⁴ Cf. M. Planiol et G. Ripert (1963), *Traité pratique de droit civil français*, 2^{ème} édition. Cité par le COR (2007).

conjoint séparé même après dissolution du lien juridique du mariage, il devient un acquis « patrimonial », qui n'est plus lié à l'effectivité du mariage (COR, 2007). Il n'est plus seulement considéré comme dérivé du droit du mari, mais acquis à part égale par les deux conjoints du fait de leur contribution à l'économie du ménage pendant les années passées en tant que couple marié (autrement dit, un « acquêt » du mariage). Cette évolution est directement liée au fait que le divorce n'est plus alors associé depuis 1975 à la « faute » d'un des conjoints, mais à l'idée d'un « échec » du couple.

Néanmoins, pour plusieurs raisons, il ne s'agit pas d'un changement total de logique vers cette dimension patrimoniale. Premièrement, la condition de ressources est maintenue dans le régime général, alors que la logique patrimoniale pourrait s'appliquer en théorie à tous les couples mariés. Deuxièmement, la durée du mariage n'est pas prise en compte, alors que la logique patrimoniale pourrait implicitement impliquer une proportionnalité des droits accumulés en commun à la durée passée ensemble. Ce principe n'est appliqué qu'en cas d'existence de plusieurs ex-conjoints non remariés, la pension étant dans ce cas partagée entre chacun proportionnellement aux durées des mariages. Troisièmement, le versement reste impossible si le bénéficiaire s'est remarié, puisqu'en l'absence d'une condition portant sur la durée de mariage ce nouveau mariage lui permet a priori de bénéficier à plein d'un nouveau droit à pension de réversion. Le nouveau mariage efface donc l'acquis patrimonial issu du précédent.

Du côté des droits familiaux, l'arrêt « Griesmar » rendu par la Cour de justice des Communautés européennes en 2001 impose d'ouvrir aux hommes la possibilité de bénéficier de certains droits familiaux⁵. Ainsi, la majoration de durée d'assurance d'un an par enfant dans la fonction publique a été ouverte aux hommes. Les raisons tiennent d'abord au fait que la pension versée est considérée comme une « rémunération », pour laquelle l'accès égal doit être garanti aux deux sexes. Mais aussi à l'idée selon laquelle ces bonifications concernent davantage les périodes d'éducation des enfants que la maternité elle-même, puisqu'il n'est pas fait mention dans les motivations de l'idée de compenser un désavantage lié à l'absence sur son poste pendant le congé maternité.

Une évolution dans le sens de l'égalité des droits a eu lieu pour la réversion à la même période (août 2003), avec l'alignement entre les conditions d'attribution de la réversion, qu'elle soit au bénéfice des hommes ou de celui des femmes.

Ces deux périodes marquent une rupture avec la logique antérieure fondée sur un soutien explicitement destiné aux femmes en raison d'une organisation hiérarchisée de l'économie du ménage, l'homme étant le seul apporteur de ressources. Elles suggèrent une évolution vers la logique d'acquisition de droits propres par les femmes, qui semble plus cohérente avec leur participation croissante au marché du travail, ainsi qu'avec le recul de ce modèle traditionnel.

Pour autant, l'évolution reste partielle et l'application d'un principe total d'égalité fondé sur

⁵ Au sujet de l'effet des règlements européens sur l'élaboration des droits conjugaux et familiaux, voir le document n°6 rédigé par la direction de la Sécurité Sociale.

les droits propres est difficile à mettre en œuvre (Brocas, 2004). Dès les années 1970, les travaux de P. Laroque (1972) ou R. Cuvillier soulignaient que la mise en œuvre d'une pleine logique de droits propres impliquerait de remplacer les droits familiaux et la pension de réversion par des aides temporaires couvrant d'une part la période d'éducation des enfants, d'autre part la période transitoire nécessaire pour retrouver un emploi et s'adapter financièrement après le décès d'un conjoint. Le reste relèverait alors de la prévoyance individuelle, puisque la possibilité pour les femmes de travailler rendrait obsolète l'objectif initial d'un financement collectif du rôle des mères au foyer.

Deux difficultés compliquent la possibilité de mener cette évolution totalement. D'une part, le principe de solidarité au sein du couple reste un élément structurant du droit français, reposant sur le fait que l'État et la sécurité sociale ne se substituent pas aux aides et aux transferts qui relèvent de la responsabilité des familles envers leurs membres. Sa remise à plat dépasse donc largement la seule question des droits familiaux et conjugaux en matière de retraite. D'autre part, la seule logique des droits propres s'avèrerait vraisemblablement insuffisante à soutenir les femmes dont les carrières professionnelles restent désavantagées au profit de celles des hommes. Malgré l'évolution des mentalités, le partage des tâches domestique reste en effet très inégalement réparti, et plus largement les carrières, le temps de travail et le niveau de salaire restent inégaux entre femmes et hommes⁶.

4. Quels objectifs affichés pour les droits familiaux et conjugaux aujourd'hui ?

La réforme des retraites de 2003 marque une évolution des droits familiaux vers l'objectif de permettre la « conciliation entre vie familiale et professionnelle », avec l'idée de « moderniser » les avantages familiaux. Ainsi, la période de cotisations pour les parents arrêtant de travailler pour élever leur enfant est limitée à 3 ans, et dans la fonction publique, celle accordée pour l'accouchement est limitée aux cas où la mère ne s'est pas interrompue au-delà de la durée légale du congés maternité. De même, l'assurance vieillesse des parents au foyer est indirectement subordonnée à une condition de ressources à travers les allocations familiales qui y donnent droit.

L'objectif principal des droits familiaux devient même dans la loi de 2014 de « mieux compenser les interruptions de carrière directement liées aux jeunes enfants d'une part, et l'impact sur les rémunérations (et partant sur les pensions) induit par l'éducation des enfants ».

Concernant les pensions de réversion, elles conservent selon les régimes à un objectif mixte de maintien du niveau de vie après le décès du conjoint et de soutien au revenu des veufs et veuves à faible revenu. La restriction des droits dérivés aux couples mariés est également restée inchangée depuis la création de la réversion. Le principe de solidarité financière dans le couple n'est associé qu'au seul mariage, ce qui induit un objectif implicite de favoriser cette forme d'union.

⁶ Pour plus de précisions, voir le document n°16 consacré aux différences de carrières entre femmes et hommes.

Enfin, pour les droits familiaux comme pour les droits conjugaux, les différences entre régimes, notamment régime général et fonction publique, ne sont pas justifiées par un objectif d'ensemble.

Références

Bac C. (2008), « Rappel sur l’historique des droits familiaux au régime général », Conseil d’Orientation des Retraites, document n°3 de la séance plénière du 24 septembre 2008, « Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat ».

Bonnet, C., Rapoport, B. “Is There a Child Penalty in Pensions? The Role of Caregiver Credits in the French Retirement System”. *Eur J Population* **36**, 27–52 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10680-019-09517-0>

Bonnet C., Bozio A., Landais C., Rabaté S., Tenand M. (2013) Réformer le système de retraite: les droits familiaux et conjugaux, Rapport IPP, juin.

Brocas, A.-M. (2004). « Les femmes et les retraites en France : un aperçu historique. » *Retraite et société*, n°43, 11-33. <https://doi.org/10.3917/rs.043.0011>

Cimelli L. (2022), “Are the widowed too much insured? Survivor’s pensions and living standards upon widowhood in France”, Document de travail en cours de publication.

Bac C. (2008), Rappel sur l’historique des droits familiaux au régime général, Document n°3 de la séance du COR du 24 septembre 2008 « Evolution des droits familiaux : contexte international et éléments chiffrés pour le débat »

COR (2007a), « Eléments de calendrier historique des droits familiaux et conjugaux » Document n°4 de la séance plénière du 28 mars 2007 à 9 h 30, « Eléments de constat sur les droits conjugaux et familiaux en France et à l’étranger, analyse juridique du principe d’égalité entre hommes et femmes »

COR (2007b), « L’égalité entre hommes et femmes dans le domaine des retraites en France : les fondements de quelques dispositifs », Document n°16 de la Séance plénière du 07 juin 2006, « Différenciation des rôles et égalité entre hommes et femmes. Les modèles, les expériences nationales et les évolutions du droit des retraites en France. »

COR (2019), « Réversion ou partage des droits : des exemples chiffrés sur profils-types de couples », document n°12 de la Séance plénière du 31 janvier 2019 à 9h30 « Retraite et droits conjugaux : panorama et perspectives »

Cour des comptes (2022), « Chapitre VII - Les droits familiaux de retraite : des dispositifs à simplifier et à harmoniser », in *La sécurité sociale : Rapport sur l’application des lois de financement de la sécurité sociale - Octobre 2022*

Frémeaux, N. & Leturcq, M. (2023). Les formes légales de vie en couple et leurs conséquences sur le partage du patrimoine et des ressources entre conjoints en France. *Recherches familiales*, 20, 115-133. <https://doi.org/10.3917/rf.020.0116>

Laroque, P. (1972) « Droits de la femme et pensions des veuves », *Revue internationale du Travail*, Volume 106, numéro 1. [09628\(1972-106-1\)1-11.pdf \(ilo.org\)](#)

Plouhinec C. (2016), Évaluation prospective de l'apport de l'AVPF et de la MDA à la pension individuelle par le modèle TRAJECTOIRE, in « Droits familiaux et dispositifs de solidarité du système de retraite », Dossier Solidarité et Santé n°72.

Tréguier J. (2022), « Historique de la réversion en France », in *Les systèmes de retraite, le couple et les inégalités de genre à la retraite*, manuscrit de Doctorat de l'Université Paris Nanterre.