

### 1. ETAT DES LIEUX

#### 1.1. CADRE GÉNÉRAL

La situation des aidants est aujourd'hui prise en compte dans les droits à retraite à travers des dispositifs épars, hétérogènes selon les régimes de retraite, et peu identifiables par les assurés. Ils bénéficient principalement aux aidants de personnes handicapées, et dans une moindre mesure aux parents d'enfants gravement malades, ou, plus rarement à des aidants de personnes âgées en situation de perte d'autonomie. On peut distinguer trois catégories de dispositif selon leurs effets : les majorations de durée d'assurance (MDA), l'affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) et les dispositifs liés à l'âge.

##### *1.1.1. Les majorations de durée d'assurance (MDA)*

#### **MDA pour éducation d'enfant handicapé**

Dans l'ensemble des régimes de base des assurés du secteur privé, la MDA pour parents d'enfants handicapés créée par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites<sup>1</sup> permet aux assurés ayant élevé un enfant handicapé de bénéficier d'une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de trente mois, dans la limite de huit trimestres<sup>2</sup>. Pour ouvrir droit à la MDA, l'enfant handicapé doit répondre aux conditions suivantes :

- Avoir un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % ;
- Ouvrir droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (anciennement allocation d'éducation spéciale) ou, en lieu et place de ce dernier, à la prestation de compensation du handicap (PCH).

Est considérée comme ayant élevé des enfants handicapés toute personne, ayant ou non un lien de parenté avec l'enfant, et qui déclare assumer ou avoir assumé, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant<sup>3</sup>. Il n'y a ni condition de ressources ni condition de cessation d'activité pour l'octroi de cette majoration. Elle s'ajoute aux majorations de durée d'assurance allouées à raison de la naissance, de l'éducation, de l'adoption d'un enfant ou du congé parental d'éducation et aux périodes d'assurance validées dans le cadre du dispositif de l'AVPF, qui comporte des dispositions spécifiques aux parents d'enfants handicapés.

Au régime général, sur la période 2010 à 2016, la MDA pour enfant handicapé a bénéficié à un peu plus de 2 500 nouveaux retraités chaque année. Les bénéficiaires sont à 60 % des femmes<sup>4</sup> et depuis

---

<sup>1</sup> Article 33.

<sup>2</sup> En application de l'article L. 351-4-1 CSS.

<sup>3</sup> Lettre ministérielle du 25 janvier 2005 relative à la MDA au profit des personnes ayant élevé un enfant ouvrant droit à l'allocation d'éducation spéciale et à son complément.

<sup>4</sup> Source : étude interne CNAV, Direction statistiques, prospective et recherche du 23 janvier 2018.

2003, près de 30 000 personnes ont ainsi bénéficié du dispositif. La majoration représente en moyenne cinq trimestres.

Cette MDA s'applique également aux assurés des régimes de la fonction publique (SRE, CNRACL) et de certains régimes spéciaux (IEG, SNCF, CRPCEN, Comédie-Française et Opéra national de Paris) sous réserve de certaines adaptations. Par exemple, la majoration est attribuée aux parents élevant à leur domicile un enfant de moins de 20 ans atteint d'une « invalidité » égale ou supérieure à 80 %. Cet avantage n'est toutefois pas subordonné à la perception d'une prestation particulière liée au handicap (voir en annexe le nombre de bénéficiaires).

### **MDA pour aidants familiaux d'adultes handicapés**

Dans l'ensemble des régimes de base des assurés du secteur privé sauf à la CAVIMAC, il existe également une MDA pour aidants familiaux d'adultes handicapés créée par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites<sup>1</sup>. Celle-ci permet aux assurés prenant en charge un adulte handicapé au sein du foyer familial d'obtenir une majoration de leur durée d'assurance d'un trimestre par période de 30 mois de prise en charge dans la limite de huit trimestres<sup>2</sup>. Le bénéfice de cette MDA est soumis à trois conditions cumulatives :

- Justifier d'un lien familial avec la personne adulte handicapée tel que précisé dans la loi<sup>3</sup>;
- Justifier que la personne aidée a un taux d'incapacité au moins égal à 80 % ;
- Justifier de la prise en charge permanente d'une personne adulte lourdement handicapée : cette condition implique que l'aidant soit inactif<sup>4</sup>.

Le bénéfice de cette MDA n'est pas conditionné à une condition d'âge de la personne aidée (les personnes âgées en situation de perte d'autonomie dès lors que leur taux d'incapacité est égal ou supérieur à 80 % sont prises en compte) ou à la perception de prestations, ni par la personne aidée (type allocations liées au handicap), ni par l'aidant (type congé). Du fait de son caractère récent, il est trop tôt pour disposer d'éléments statistiques sur le nombre de bénéficiaires de ce dispositif.

#### ***1.1.2. La compensation des périodes d'aide aux personnes malades, handicapées et dépendantes dans le cadre de l'AVPF***

Créée en 1972<sup>5</sup>, l'AVPF permet aux assurés qui n'ont pas d'activité ou qui ont une activité réduite de valider, quel que soit leur régime d'affiliation, des trimestres auprès de la CNAV ainsi qu'un report au compte d'un montant équivalent au SMIC. L'accès à ce dispositif repose principalement sur le bénéfice de certaines prestations familiales et visait initialement à compenser les périodes d'interruption ou de réduction d'activité liées à l'éducation des enfants. Toutefois, l'accès à l'AVPF a progressivement été étendu aux aidants familiaux :

---

<sup>1</sup> Article 38 de la loi.

<sup>2</sup> Article L. 351-4-2 CSS.

<sup>3</sup> C'est-à-dire que l'assuré doit être son conjoint, son concubin, la personne avec laquelle il a conclu un pacte civil de solidarité ou son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

<sup>4</sup> Lettre ministérielle du 17 mars 2015 relative à la MDA pour aidant d'adulte handicapé.

<sup>5</sup> Loi n° 72-8 du 3 janvier 1972 portant diverses dispositions en vue d'améliorer la situation des familles.

La loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées a ouvert le dispositif aux femmes assumant à leur foyer la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé, sans considération d'âge (l'AVPF a été étendue aux hommes à partir de 1979<sup>1</sup>) ;

La LFSS 2001 a étendu l'AVPF aux bénéficiaires de l'allocation de présence parentale (APP), puis la LFSS 2006 l'a étendue aux bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), qui a remplacé l'APP ;

La LFSS 2007 a étendu l'AVPF aux bénéficiaires du congé de soutien familial et aux travailleurs non-salariés s'occupant d'un proche handicapé ou en perte d'autonomie, puis la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement l'a étendue aux bénéficiaires du congé de proche aidant, qui a remplacé le congé de soutien familial.

A la suite de ces extensions, peuvent aujourd'hui être affiliés à l'AVPF, sans condition de ressources, les aidants de personnes handicapées, malades ou dépendantes dans les conditions suivantes<sup>2</sup> :

- Les bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (allocation versée, pendant 310 jours maximum sur une période maximum de 3 ans, au parent qui cesse temporairement son activité pour s'occuper d'un enfant atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité) ;
- Les bénéficiaires du congé de proche aidant (congé permettant au proche, sans forcément de lien de parenté, de cesser temporairement son activité professionnelle pour s'occuper d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, pour une durée de 3 mois renouvelables dans la limite d'un an, à défaut de convention ou d'accord collectif) ;
- Les travailleurs-non-salariés (exploitants agricoles, indépendants, médecins libéraux etc.) assurant la charge d'un proche de leur famille en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité, pour une durée de 3 mois renouvelables dans la limite d'un an ;
- Les personnes assurant la charge, soit d'un enfant handicapé de moins de 20 ans non admis dans un internat, soit d'un adulte handicapé quel que soit son âge dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées reconnaît que l'état nécessite une assistance, pris en charge par l'aidant au sein de son foyer familial (dans les deux cas, les personnes prises en charge doivent avoir un taux d'incapacité permanente supérieur ou égal à 80 %). Les affiliés à ce titre peuvent exercer une activité à temps partiel, sous réserve d'avoir des revenus inférieurs ou égaux à 63 % du plafond annuel de la sécurité sociale.

La CNAF prend en charge les cotisations pour tous ces motifs d'affiliation à l'AVPF, et bénéficie d'un remboursement de la CNSA pour les cotisations acquittées au titre de l'affiliation au titre du congé de proche aidant et des travailleurs non-salariés assurant la prise en charge d'un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie pour une durée de trois mois dans la limite d'un an.

L'ensemble de ces affiliations représente une part très résiduelle des bénéficiaires de l'AVPF (de l'ordre de 2,3 % en 2017<sup>3</sup>, voir tableau en annexe).

---

<sup>1</sup> Lettre du 13 février 1979 du ministère de la santé et de la famille et circulaire d'application du 6 mars 1979 de la CNAVTS.

<sup>2</sup> Alinéas 3 à 8 de l'art. L. 381-1 CSS.

<sup>3</sup> Données CNAF

### **1.1.3. Les dispositifs liés à l'âge de départ**

La possibilité de déroger à l'âge du taux plein pour les aidants de personnes handicapées

Au régime général et dans les régimes alignés (ainsi que dans le régime des IEG et à la CRPCEN), la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites<sup>1</sup> a maintenu par dérogation l'âge du taux plein à 65 ans (au lieu d'une montée en charge jusqu'à 67 ans) pour les parents d'enfants handicapés. Ce dispositif est ainsi ouvert aux assurés :

- Ayant validé au moins un trimestre au titre de la MDA pour parents d'enfants handicapés ou ;
- Ayant apporté, en tant que salarié ou aidant familial, une aide effective pendant au moins 30 mois, à leur enfant bénéficiaire des aides humaines de la PCH. Il n'est pas exigé que l'assuré ait cessé toute activité professionnelle durant la période concernée. Cette aide peut être accordée aux deux parents sous réserve que chacun d'entre eux remplisse les conditions précitées.

Il a également été ouvert, par la loi du 9 novembre 2010 précitée, aux assurés ayant interrompu leur activité professionnelle pour une durée d'au moins 30 mois consécutifs en raison de leur qualité d'aidant familial ou de tierce personne au sens du code de l'action sociale et des familles<sup>2</sup>. La personne aidée doit être bénéficiaire de la PCH ou de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). L'aidant familial doit justifier d'un lien de parenté avec l'adulte handicapé tandis que cette condition n'est pas opposable à la tierce personne.

Ce dispositif concerne un faible nombre de bénéficiaires.

#### ***Un dispositif spécifique aux fonctionnaires et à certains régimes spéciaux : le départ anticipé en retraite ouvert aux parents d'un enfant atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %***

Le fonctionnaire civil ou militaire parent d'un enfant (né, adopté ou recueilli) vivant, âgé de plus d'un an et atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, peut partir en retraite anticipée à condition qu'il ait, pour cet enfant, interrompu ou réduit son activité et qu'il ait accompli quinze années de services effectifs<sup>3</sup>. L'interruption d'activité doit être d'une durée continue au moins égale à deux mois et être intervenue alors que le fonctionnaire était affilié à un régime de retraite obligatoire et dans le cadre d'un congé de maternité, d'un congé de paternité, d'un congé d'adoption, d'un congé parental, d'un congé de présence parentale<sup>4</sup> ou d'une disponibilité pour élever un enfant de moins de huit ans. Ce dispositif est également ouvert aux assurés des régimes de la SNCF, de la RATP, des IEG, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, de la Banque de France, de la CRPCEN et du Port autonome de Strasbourg (report possible de la limite d'âge).

Ces dispositifs concernent néanmoins un faible nombre de bénéficiaires.

Enfin, de manière marginale, certains régimes complémentaires prévoient des dispositifs de majoration de pension pour les assurés prenant en charge des enfants handicapés ou « inaptes ».

---

<sup>1</sup> Article 20, III (non codifié).

<sup>2</sup> 1 bis de l'article L. 351-8 CSS.

<sup>3</sup> Article 24 CPCMR, 3° du I (civils) et 1 bis du II (militaires).

<sup>4</sup> Congé permettant à l'agent de cesser son activité professionnelle pour donner des soins à un enfant à charge handicapé, accidenté ou malade, d'une durée de 310 jours ouvrés maximum par période par période de 36 mois pour un même enfant et la même pathologie. Le congé de présence parentale n'est pas rémunéré mais l'agent peut percevoir l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).

Un dispositif spécifique aux fonctionnaires et à certains régimes spéciaux : le départ anticipé en retraite pour les agents dont le conjoint est atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable

Dans la fonction publique et dans certains régimes spéciaux, les pensions peuvent, sous certaines conditions (durée minimale de service en général) être liquidées sans condition d'âge en tant que conjoint d'une personne atteinte d'une infirmité ou d'une maladie incurable. C'est le cas dans les régimes du SRE, de la CNRACL, des ouvriers de l'Etat, de la RATP, des IEG, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie française, de la Banque de France et du port autonome de Strasbourg.

Ces dispositifs concernent néanmoins un faible nombre de bénéficiaires.

## **1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL**

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

## **2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS**

### **2.1. NECESSITE DE LEGIFERER**

Au regard de l'accroissement du nombre de personnes âgées en situation de perte d'autonomie<sup>1</sup>, les proches aidants vont être amenés à jouer un rôle croissant dans le maintien à domicile des personnes âgées et dans la prévention de leur isolement. D'après le rapport de Dominique Libault, « Grand âge et autonomie », on dénombre aujourd'hui 3,9 millions<sup>2</sup> de personnes qui s'engagent auprès de leurs proches vivants à domicile en raison de leur âge ou d'un problème de santé. Cet engagement a des conséquences sur la vie professionnelle de certains aidants : réduction du temps de travail, congés, refus d'heures supplémentaires, interruption de l'activité professionnelle, refus de promotion. Ces conséquences sur l'activité professionnelle des aidants affectent nécessairement la constitution de

---

<sup>1</sup> D'après le rapport de Dominique Libault « Grand âge et autonomie » de mars 2019, p. 13, la France devrait compter environ 20 000 personnes âgées en perte d'autonomie de plus chaque année d'ici 2030. Entre 2030 et 2040, le rythme s'accélérerait avec une hausse annuelle de l'ordre de 40 000.

<sup>2</sup> Rapport de Dominique Libault, p. 56, faisant référence aux travaux de la DREES de 2019 (Mathieu Brunel, Julie Latourelle et Malika Zakri) « Un senior à domicile sur cinq aidé régulièrement pour les tâches du quotidien », Études et Résultats, n° 1103.

leurs droits à retraite (baisse de la durée d'assurance, réduction du salaire porté au compte). Dès lors, il est essentiel que le système universel de retraite prenne en compte leur situation.

La mise en place d'un système universel de retraite nécessite de définir des droits universels applicables à tous les aidants et de modifier les dispositions législatives relatives aux dispositifs actuels, afin de créer un dispositif universel palliant les insuffisances de ces derniers.

### **Des dispositifs inégaux selon le régime d'appartenance et le type de personne aidée**

Comme décrit précédemment, les assurés se voient accorder des droits très hétérogènes selon leur régime d'appartenance. Par exemple, la MDA pour les aidants d'adultes handicapés n'existe que pour les salariés du privé. En outre, la prise en charge d'un enfant handicapé ou invalide donne droit à un départ anticipé sans condition d'âge dans les régimes de la fonction publique et les régimes spéciaux (sous réserve de remplir les conditions d'ouverture du droit, notamment les 15 années de service effectif), tandis que dans les régimes alignés, cela permet au mieux de partir à 65 ans à taux plein.

Par ailleurs, les droits accordés aux aidants divergent selon le type de personne aidée. Ainsi l'aide apportée aux adultes malades, notamment en fin de vie, ne donne pas lieu à une compensation en matière de retraite, à la différence de l'aide apportée aux enfants malades par les bénéficiaires de l'AJPP, prise en compte dans le cadre de l'AVPF.

### **Des dispositifs complexes et mal identifiés**

La juxtaposition de l'ensemble des dispositifs actuels, qui reposent sur des périmètres non harmonisés, tant pour ce qui concerne les conditions propres à la personne aidée que celles relatives à la personne aidante, est source d'incertitude pour les aidants, qui identifient difficilement les compensations auxquelles leur situation leur ouvre droit. La terminologie de « personne adulte handicapée » retenue par certaines dispositions législatives, régissant la MDA comme l'AVPF, n'inclut par ailleurs pas de manière suffisamment explicite les personnes âgées en situation de perte d'autonomie alors qu'elles sont bien prises en compte d'un point de vue juridique, ce qui est de nature à induire *a minima* un manque de lisibilité du droit voire un possible non recours pour les aidants concernés. Pour ce qui concerne les conditions propres à l'aidant, tantôt il est exigé une interruption d'activité (dans le cadre de la MDA pour adulte handicapé, du départ anticipé dans la fonction publique), tantôt un maintien en activité est possible (MDA pour éducation d'un enfant handicapé, activité possible à temps partiel dans le cadre de l'AVPF handicap sous réserve d'un plafond de revenu). La condition de lien familial avec la personne aidée est aussi appréciée différemment selon les dispositifs (par exemple, lien familial au sens large exigé pour la MDA adulte handicapé mais possibilité d'être hors du cercle familial pour l'affiliation à l'AVPF au titre du congé de proche aidant).

### **Des dispositifs accordant de faibles niveaux de compensation**

Enfin, le niveau de compensation octroyé par les dispositifs actuels reste faible (par exemple, un trimestre par période d'éducation de trente mois pour les MDA). Ces dispositifs ne compensent que partiellement les préjudices de carrière liés aux interruptions ou réductions d'activité des aidants.

## **2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS**

La refonte des droits à retraite accordés aux aidants au sein du système universel vise à rendre plus lisible et plus équitable la prise en charge de la situation des aidants au moment de la retraite à travers la création d'un dispositif unifié et plus simple.

La mesure proposée a également pour objectif de renforcer les garanties offertes aux aidants en améliorant la compensation des périodes d'aides dans la constitution des droits à retraite.

## **3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU**

### **3.1. OPTIONS ENVISAGÉES**

Le maintien d'un dispositif de majoration de durée d'assurance a été écarté dans la mesure où ce dernier devient sans objet dans un système en points.

Il aurait pu également être envisagé de maintenir un avantage attaché aux conditions de départ à la retraite (départ anticipé, neutralisation de la décote) mais cela semblait moins pertinent par rapport à l'objectif de compensation des préjudices de carrière recherché dans l'octroi de droits à retraite aux aidants. L'objectif est en effet qu'au moment de leur départ en retraite, les aidants puissent avoir droit à un montant de retraite suffisant, qui ne soit pas trop affecté du fait des interruptions ou des réductions d'activité liées à la prise en charge d'une personne. Par ailleurs, la dérogation à l'âge du taux plein (65 ans et au lieu de 67 ans en cible) n'a plus de sens dans le système universel où l'âge du taux plein sera fixé à un niveau inférieur à l'âge dérogatoire.

### **3.2. DISPOSITIF RETENU**

Le présent article prévoit un dispositif unique de garantie de droits à retraite pour les aidants remplaçant l'ensemble des dispositifs actuels. Il vise à garantir un niveau de points au titre des périodes pendant lesquelles l'assuré prend en charge ou apporte une aide à une personne handicapée (enfant ou adulte), une personne âgée en situation de perte d'autonomie d'une particulière gravité ou une personne gravement malade (enfant ou adulte).

Le présent article fixe les voies d'accès au dispositif, qui reposent sur le bénéfice d'allocations ou de congés, ou un niveau d'incapacité ou de perte d'autonomie de la personne aidée, en reprenant et en harmonisant la plupart des actuels motifs d'affiliation à l'AVPF pour les aidants. Sont ainsi éligibles au dispositif les assurés prenant en charge ou apportant leur aide à :

-Un enfant handicapé dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ou, en lieu et place de ce dernier, à la PCH ;

-Une personne adulte en situation de handicap ou de perte d'autonomie dont l'incapacité permanente est au moins égale à 80 % , avec laquelle ils ont un lien familial<sup>1</sup> ou, comme pour le congé de proche aidant, avec laquelle ils résident ou entretiennent des liens étroits et stables, à qui ils viennent en

---

<sup>1</sup> Le lien familial est entendu au sens large, la personne aidée peut être une personne avec laquelle l'assuré a conclu un pacte civil de solidarité ou être son ascendant, descendant ou collatéral ou l'ascendant, descendant ou collatéral d'un des membres du couple.

aide de manière régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne ;

-Un adulte en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité dans le cadre du congé de proche aidant prévu par le code du travail<sup>1</sup> ou du congé équivalent prochainement étendu à la fonction publique<sup>2</sup> (comme actuellement dans le cadre de l'AVPF, une voie d'accès équivalente est prévue pour les travailleurs non-salariés ne bénéficiant pas de ces congés). L'ouverture de droits à retraite sera automatique pour les bénéficiaires de l'indemnisation créée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ce qui rendra l'ouverture de droits au titre de la retraite pleinement effective, la possibilité d'ouverture de droits au titre de l'AVPF en cas de recours au congé proche aidant étant peu connue et en pratique utilisée aujourd'hui de manière marginale. Il s'agit ainsi d'une mesure importante de simplification du droit et de lutte contre le non-recours ;

-Un enfant malade ouvrant droit au bénéfice de l'allocation journalière de présence parentale ;

-Une personne malade ouvrant droit au bénéfice de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie<sup>3</sup>. L'ajout de cette voie d'accès constitue une nouveauté par rapport au cadre juridique actuel. La compensation de ces périodes paraît en effet pleinement cohérente avec celles des périodes de versement de l'AJPP pour les enfants atteints d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité.

Le niveau de compensation de ces périodes, qui sera fixé par décret, sera déterminé selon un mécanisme « différentiel » : un nombre de points forfaitaire sera ainsi attribué dans la limite d'un nombre total de points acquis au cours d'une année qui pourrait être fixé au niveau des points acquis par un assuré travaillant au niveau du SMIC.

## **4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES**

### **4.1. IMPACTS JURIDIQUES**

#### ***4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne***

Le présent article crée un nouvel article L. 195-4 au sein de la section 2 du chapitre V du nouveau titre IX du livre I<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, qui regroupe les règles relatives aux droits à retraite des aidants à la place des règles figurant aujourd'hui dans les dispositions législatives et réglementaires applicables à l'ensemble des régimes de retraite qui sont abrogées, notamment les articles L. 351-4-1, L. 351-4-2 (MDA) et L. 381-1 (AVPF) CSS ; les 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> du I, I *bis* et 3<sup>o</sup> du II de l'article 24 CPCMR (départ anticipé), le III de l'article 20 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites (dérogation à l'âge du taux plein).

---

<sup>1</sup> Art. L. 3142-16 du code du travail.

<sup>2</sup> Congé qui sera prévu au 9<sup>o</sup> bis de l'article x de loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, au 10<sup>o</sup> bis de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et au 9<sup>o</sup> bis de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986.

<sup>3</sup> Allocation prévue par l'article L. 168-1 CSS, versée de manière journalière, dans la limite maximale de 21 jours (ou 42 jours en cas de réduction de travail à temps partiel).

L'ensemble des dispositions réglementaires prises en application de ces dispositions seront abrogées, de même que les dispositions des décrets relatifs aux régimes spéciaux prévoyant des droits à retraite pour les aidants.

#### ***4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne***

La mesure relève de la seule compétence de la France.

L'article 48 du TFUE se limite à prévoir une simple coordination des législations des États membres. Les règles européennes de coordination ne mettent pas en œuvre une harmonisation des régimes nationaux de sécurité sociale. Les États membres demeurent souverains pour organiser leurs systèmes de sécurité sociale.

Il est de jurisprudence constante, selon la CJUE, qu'il appartient ainsi à la législation de chaque État membre :

- de déterminer les conditions du droit ou de l'obligation de s'affilier à un régime de sécurité sociale ou à telle ou telle branche de pareil régime
- de définir les conditions requises pour l'octroi des prestations de sécurité sociale, du moment qu'il n'est pas fait, à cet égard, de discrimination entre nationaux et ressortissants des autres États membres

Par conséquent, le champ d'application et l'organisation de la protection sociale obligatoire relevant de compétence exclusive des États membres, la mesure n'est pas contraire aux règles fixées par les traités ou en découlant.

## **4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS**

### ***4.2.1. Impacts macroéconomiques***

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

### ***4.2.2. Impacts financiers***

Le coût de la mesure dépendra très fortement du recours aux dispositifs sous-jacents, notamment au congé de proche aidant qui est désormais indemnisé. En tenant compte des bénéficiaires de l'APA à domicile - GIR 1 à 3 - et des bénéficiaires de l'AAH, près de 270 000 salariés aidants pourraient prétendre à l'indemnisation du congé de proche aidant (estimation DREES). Le taux de recours pourrait en cas de succès de la mesure atteindre entre 15 % (sur la base de 14 % de réduction ou de cessation d'activité selon l'enquête Handicap-Santé-Aidants informels de la DREES) et 25 % (en supposant que l'indemnisation conduise à une hausse du taux de recours).

### ***4.2.3. Impacts sur les assurés***

La présente mesure permettra de limiter les effets sur la constitution des droits à retraite des aléas de carrière liés à la prise en charge d'une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie, ou malade, à travers l'attribution de points de solidarité au titre des périodes d'aide.

Par rapport à aujourd'hui, le dispositif aura un impact sensiblement supérieur sur la retraite des assurés dans la mesure où l'automatisation de l'octroi de droits à retraite combinée à la très forte hausse du taux de recours au congé de proche aidant prévue du fait de son indemnisation conduira à protéger un nombre d'assurés très largement supérieur. Le système en points permettra par ailleurs de majorer systématiquement le montant de la retraite, contrairement à certains des dispositifs actuels accordant des majorations de durée d'assurance qui peuvent s'avérer inutiles si suffisamment de trimestres ont été acquis dans le cadre d'une activité professionnelle.

L'impact pour les assurés de la présente mesure sera très progressif. En effet, la réforme n'étant applicable qu'aux droits à retraite à partir de 2025 pour les assurés nés à compter de 1975 ou de 2022 pour les assurés nés à compter de 2004, l'effet sur la retraite des assurés ne sera visible qu'à moyen terme. La transition ne sera achevée que lorsque l'ensemble des retraités sera composé d'assurés ayant effectué l'intégralité de leur carrière dans le nouveau système.

## **4.3. IMPACTS SOCIAUX**

### ***4.3.1. Impacts sur la société***

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans l'introduction.

### ***4.3.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap***

Le présent article a vocation à bénéficier indirectement aux personnes handicapées en améliorant les droits à retraite de leurs aidants, ce qui peut permettre à ces derniers de concilier plus sereinement leur activité professionnelle avec leur rôle d'aidant sans craindre d'être pénalisés au moment de leur retraite du fait de l'aide apportée à un proche.

### ***4.3.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes***

La présente mesure participe au soutien de l'égalité entre les femmes et les hommes dans la mesure où 60 % des aidants salariés sont des femmes<sup>1</sup>. Celles-ci sont donc particulièrement exposées aux conséquences négatives que l'aide apportée peut avoir sur leur carrière professionnelle, sur leurs revenus et donc sur leurs droits à retraite. L'amélioration des droits à retraite des aidants leur est donc particulièrement favorable.

---

<sup>1</sup> PLFFS 2020, étude d'impact.

## **5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION**

### **5.1. CONSULTATIONS MENÉES**

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

### **5.2. MODALITÉS D'APPLICATION**

#### ***5.2.1. Application dans le temps***

Le présent article entre en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

#### ***5.2.2. Application dans l'espace***

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

#### ***5.2.3. Textes d'application***

La mise en œuvre de cette mesure nécessitera la définition par décret de plusieurs éléments : le nombre de points attribués au titre des périodes d'aide et le nombre de points maximum pouvant être acquis au cours d'une année dans la limite duquel ces points de solidarité peuvent être attribués ; le taux d'incapacité permanente des enfants et des adultes handicapés dont la prise en charge ouvre droit au dispositif.

## Annexe 1 : Nombre de bénéficiaires AVPF aidant

### Bénéficiaires de l'AVPF au titre de l'année 2017 selon l'origine de la prestation et le sexe du bénéficiaire

Centralisation CAF (Métropole et DOM)

31 décembre 2018

<b>BE003</b>		<b>Femmes</b>	<b>Hommes</b>	<b>Couples</b>	<b>Total</b>
AVPF au titre du CF	1	595 722	60 176	5 044	660 942
AVPF au titre de l'AEEH	2	34 028	3 921	280	38 229
AVPF au titre de l'AAH	3	3 876	794	12	4 682
AVPF au titre de l'APP/AJPP	4	9 836	765	558	11 159
AVPF au titre de la PAJE - base	5	805 557	103 913	12 432	921 902
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux plein	6	5 692	299	63	6 054
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux partiel (51 % - 80 %)	7	9 763	445	430	10 638
AVPF au titre de la PAJE - CLCA taux partiel (50 %)	8	2 765	82	49	2 896
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux plein	9	140 170	3 285	2 341	145 796
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux partiel (51 % - 80 %)	10	23 359	1 252	1 071	25 682
AVPF au titre de la PAJE - PREPARE taux partiel (50 %)	11	6 580	230	196	7 006
AVPF au titre du CSF (congé soutien familial)	12	8	1	0	9
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>1 637 356</b>	<b>175 163</b>	<b>22 476</b>	<b>1 834 995</b>

*Source : Cnaf, fichier FR2 de décembre*

### Annexe 2 : Nombre de bénéficiaires MDA pour parent d'enfant handicapé (données régimes)

	Nb de bénéficiaires (flux)	Nb de trimestre moyen	Nb de bénéficiaires (stock)	Nb de trimestre moyen
RG	2500 (flux annuel moyen entre 2010 et 2016)	5	18055 (de 2010 à 2016)	5
SRE	302 (flux 2017)	3,8	4065 (au 31/12/2017)	3,8
CNRACL	440 (flux 2017)	2,9	3799 (au 31/12/2016)	3,5
CNIEG	Non communiqué	Non communiqué	390 (au 31/12/2016)	Entre 1,9 (min) et 5,1 (max)
CRPCEN	16 (flux 2016)	2,1T	68 (au 31/12/2016)	4,1
RATP	12 (flux 2017)	4,5	59 (au 31/12/2016)	5,9

Source : régimes

### Annexe 3 : Nombre de bénéficiaires de départ anticipé (données régimes)

Régimes	Départ anticipé pour parent d'enfant handicapé	Départ anticipé pour conjoint infirme
---------	--	---------------------------------------

	Flux 2017	stock	Flux 2017	stock
SRE	173	579	26	2199
CNRACL	213	1586	75	530
CNIEG	18 (2016)	92	18 (2016)	126
RATP	3	35	2	13
CRPCEN	2	14	NC	NC

Source : régimes

### Article 44 : Des droits pour tous les parents dès le 1er enfant

#### 1. ETAT DES LIEUX

##### 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les droits familiaux de retraite visent à compenser les effets négatifs que peuvent avoir la parentalité et l'éducation des enfants sur les carrières professionnelles et, *in fine*, sur le montant des retraites.

De nombreux dispositifs existent et divergent fortement, par leur objectif, leur construction et leur ampleur, selon les régimes. Cet article ne traite ainsi ni de l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF), qui accorde des droits au titre des périodes d'éducation (*cf.* article 45), ni des droits à retraite accordés au titre des périodes d'arrêt de travail lié à la maternité (*cf.* article 42).

Les dispositifs présentés ici visent à attribuer des droits à retraite au titre des enfants au moment du départ à la retraite ; il s'agit notamment de la majoration pour enfants et des majorations de durée d'assurance.

##### *1.1.1. La majoration de retraite pour enfants*

Instaurée dès 1945 lors de la création du régime général<sup>1</sup>, la majoration de retraite pour enfants existe dans la totalité des régimes de base, excepté dans le régime d'assurance retraite des professionnels libéraux (CNAVPL) et dans le régime de base des avocats (CNBF), ainsi que dans la majorité des régimes complémentaires (*cf.* tableau à la fin de la présentation de cet article). Elle prend la forme d'une majoration du montant de la retraite pour les assurés ayant eu trois enfants ou plus<sup>2</sup>. Dans la plupart des régimes de base, notamment au régime général et dans les régimes alignés, cette majoration est de 10 %. Pour la majorité des régimes spéciaux, la majoration du montant de la retraite est également de 10 %, auxquels s'ajoutent 5 % par enfant supplémentaire au-delà de trois. La CNIEG permet en outre une majoration de 10 % pour un enfant atteint d'une incapacité égale ou supérieure à 80 %. Par ailleurs un enfant atteint d'une telle incapacité est compté pour 2 enfants. Dans les régimes complémentaires, elle prend également la forme d'une majoration du montant de la retraite. Ainsi, à l'AGIRC-ARRCO, une majoration pour enfants nés ou élevés, égale à 10 % pour les droits obtenus à partir de 2012, est également octroyée à partir du troisième enfant : cette majoration est plafonnée à environ 1 075 € par an au 1<sup>er</sup> novembre 2018. L'AGIRC-ARRCO prévoit par ailleurs une majoration de la retraite de 5 % par enfant à charge distincte de la majoration pour enfants nés ou élevés.

---

<sup>1</sup> Par l'article 68 de l'ordonnance n° 45-2454 du 19 octobre 1945 fixant le régime des assurances sociales applicable aux assurés des professions non agricoles.

<sup>2</sup> Sauf à l'ENIM où la majoration est accordée à partir de deux enfants (mais son taux est de 5 % pour 2 enfants, de 10 % pour 3 enfants et de 15 % au-delà).