

Article 43

Soutien aux aidants

Cet article vise à homogénéiser au sein du système universel les règles existantes en matière d'attribution de droits à retraite aux proches aidants qui ont réduit ou interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper d'un proche.

En l'état du droit, un ensemble de dispositifs très divers proposent ainsi de compenser les effets de l'interruption de l'activité professionnelle pour les proches de personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité : majorations de durée d'assurance et abaissement de l'âge d'annulation de la décote dans les régimes du privé, départ anticipé à la retraite pour les fonctionnaires ayant à leur charge un enfant handicapé ou dont le conjoint est atteint d'une infirmité, ou encore affiliation à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) lorsque le handicap ouvre droit à certaines allocations.

Le présent article remplace l'ensemble de ces dispositifs par un dispositif unique permettant d'attribuer des points de retraite supplémentaires aux aidants, dans des conditions définies par décret, au titre des périodes pendant lesquelles elles ont réduit ou interrompu leur activité professionnelle en vue d'accompagner ou de prendre en charge une personne handicapée – enfant ou adulte –, une personne âgée en situation de perte d'autonomie ou une personne malade, enfant ou adulte.

L'attribution de points sera ouverte aux proches aidants au titre du bénéficiaire de certaines allocations (allocation journalière de présence parentale, allocation journalière de proche aidant notamment).

Cet article crée également un dispositif transitoire de départ anticipé à la retraite pour les fonctionnaires et agents de certains régimes spéciaux ayant élevé un enfant en situation de handicap, ou dont le conjoint ou eux-mêmes sont atteints d'une infirmité. Sous réserve de remplir les conditions actuellement prévues pour ces assurés au 31 décembre 2024 (taux de handicap d'au moins 80 %, durée minimale de services effectifs, impossibilité d'exercer une quelconque profession), ces assurés pourront liquider leur retraite de manière anticipée entre 2025 et 2037.

I. L'ÉTAT DU DROIT : UNE PRISE EN COMPTE HÉTÉROGÈNE DE LA SITUATION DES AIDANTS SELON LES RÉGIMES DE RETRAITE

A. UN NOMBRE DE PROCHES AIDANTS EN FORTE CROISSANCE

Les aidants sont les personnes prenant régulièrement en charge un proche malade, âgé ou handicapé, pour l'accompagner dans les tâches ou actes de la vie quotidienne – tels que les courses, la toilette, l'habillement –, l'assister dans les soins ou lui apporter un soutien administratif, moral ou matériel.

La plus récente enquête *Handicap santé ménages* ⁽¹⁾ conduite sur le sujet a établi qu'en 2008, le nombre de proches aidants s'élevait en France à 7,4 millions de personnes de plus de 16 ans, voire à 8,3 millions de personnes si l'on tient compte

(1) Enquête « Handicap-santé ménages », volet « aidants informels », 2008.

de l'aide administrative, morale ou matérielle apportée. Les aidants sont majoritairement des femmes, et leur nombre s'accroît avec l'âge.

RÉPARTITION DES AIDANTS SELON LEUR ÂGE, EN 2008

(en %)

	16-20 ans	21-30 ans	31-40 ans	41-50 ans	51-60 ans	Plus de 60 ans	Ensemble
Répartition par âge	4,2	7,8	13,9	19,0	24,1	31,0	100,0
Proportion de femmes	66,8	57,7	64,9	60,7	58,6	48,8	57,1

Source : DARES Analyses, « Aider un proche : quels liens avec l'activité professionnelle ? », décembre 2017, n° 081.

Selon l'enquête susmentionnée, les aidants travaillent moins souvent que le reste de la population, puisque seuls deux tiers des aidants de 20 à 59 ans travaillent, contre trois quarts des personnes non aidantes. De surcroît, une plus grande proportion d'aidants travaille à temps partiel que la population générale.

L'activité d'aidant peut avoir des répercussions sur la carrière professionnelle, variables en fonction du niveau de diplôme de l'assuré ou de son âge : ainsi, les aidants ayant pris en charge un proche avant l'âge de 40 ans déclarent plus souvent que l'aide a eu des implications sur leur parcours professionnel ; ils occupent également moins fréquemment un emploi à temps complet que les non-aidants ⁽¹⁾.

B. DES DISPOSITIFS DE COMPENSATION AU MOMENT DE LA RETRAITE ÉPARS ET PEU LISIBLES

• Afin de tenir compte des effets que peut avoir l'activité d'aide sur la carrière professionnelle et, par répercussion, sur la retraite, plusieurs régimes ont mis en place des dispositifs visant à compenser la réduction voire l'interruption d'activité professionnelle rendue nécessaire par l'accompagnement d'un proche en situation de handicap, malade ou âgé en situation de perte d'autonomie.

Selon les régimes, quatre types de leviers sont utilisés.

1. Les majorations de durée d'assurance pour les proches aidants de personnes handicapées présentant un taux d'incapacité au moins égal à 80 %

a. La majoration pour enfant handicapé

D'après l'étude d'impact, cette majoration s'applique dans l'ensemble des régimes de base du privé ainsi que, dans des conditions relativement similaires, dans les régimes de la fonction publique et certains régimes spéciaux : régime des

(1) DARES Analyses, « Aider un proche : quels liens avec l'activité professionnelle ? », décembre 2017, n° 081.

industries électriques et gazières, régime de la SNCF, régime des clercs et employés de notaire, régimes de la Comédie-Française et de l'Opéra national de Paris.

Au régime général, la majoration accordée pour un enfant handicapé ⁽¹⁾ correspond à un trimestre par période de trente mois, dans la limite de huit trimestres, dans les conditions prévues par l'article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale.

Cette majoration est accordée, sans conditions de ressources, sous réserve :

– d'une part, que le handicap de l'enfant ouvre droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ou, le cas échéant, à la prestation de compensation du handicap (PCH) ;

– d'autre part, que le bénéficiaire ait assumé la charge effective et permanente de l'enfant.

D'après l'étude d'impact, cette majoration a bénéficié en moyenne à « *un peu plus de 2 500 nouveaux retraités chaque année* », dont 60 % de femmes.

b. La majoration pour adulte handicapé

Cette aide, créée par l'article 38 de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites et mentionnée à l'article L. 351-4-2 du code de la sécurité sociale, permet l'obtention de trimestres dans les mêmes conditions que pour les enfants handicapés à au moins 80 %, soit un trimestre pour trente mois de prise en charge effective, dans la limite de huit trimestres.

Les critères de bénéfice de cette majoration sont assez souples : l'assuré doit justifier d'un lien familial avec la personne adulte handicapée, et justifier que cette personne est à sa charge permanente, le privant d'exercer toute activité professionnelle.

Aucune donnée statistique n'est disponible sur le nombre de bénéficiaires de ce dispositif.

2. Une dérogation à l'âge d'annulation de la décote

Par exception, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a maintenu l'âge d'annulation de la décote à 65 ans et non 67 ans pour les aidants de personnes handicapées.

Cette dérogation à l'âge légal est proposée aux assurés du régime général, des régimes alignés ainsi que de certains régimes spéciaux.

(1) Article L. 351-4-1 du code de la sécurité sociale pour le régime général.

Cette disposition est ouverte aux parents d'enfants handicapés ayant validé au moins un trimestre au titre de la majoration de durée d'assurance pour enfants handicapés.

Elle est également ouverte aux assurés ayant la qualité d'aidant familial ou de tierce personne d'une personne bénéficiaire de la PCH ou de l'allocation compensatrice pour tierce personne (AFTP), sous réserve d'une durée minimale d'interruption d'activité fixée à trente mois au régime général ⁽¹⁾.

3. Dans la fonction publique, un dispositif de départ anticipé pour les parents d'enfant handicapé ou conjoints de personne infirmes

L'article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite accorde aux fonctionnaires civiles ou militaires dont l'enfant, vivant, âgé de plus d'un an, est atteint d'une invalidité égale ou supérieure à 80 %, la possibilité de partir de manière anticipée à la retraite (3° du I et 1° *bis* du II), à condition :

– d'une part, d'avoir interrompu ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper de son enfant ;

– d'autre part, d'avoir accompli au moins quinze années de services effectifs.

Un dispositif similaire permet un départ anticipé lorsque le conjoint du fonctionnaire est atteint d'« *une infirmité ou d'une maladie incurable le plaçant dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession [...] sous réserve que le fonctionnaire ait accompli quinze années de services effectifs* » (4° du I et 3° du II).

D'après l'étude d'impact, des dispositifs similaires existent pour les assurés des régimes spéciaux de la SNCF, de la RATP, des industries électriques et gazières, de l'Opéra national de Paris, de la Comédie-Française, de la Banque de France, de la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires et du Port autonome de Strasbourg.

Ces dispositifs restent néanmoins très limités en volume, comme le montre le tableau suivant.

(1) Article L. 351-8 du code de la sécurité sociale pour le régime général.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE DÉPART ANTICIPÉ POUR LES PARENTS D'ENFANTS HANDICAPÉS OU CONJOINTS DE PERSONNES INFIRMES OU ATTEINTS D'UNE MALADIE INCURABLE (FLUX 2017)

	Départ anticipé pour parent d'enfant handicapé	Départ anticipé pour conjoint infirme
Fonction publique d'État	173	26
Fonctions publiques territoriale et hospitalière	213	75
Régime des industries électriques et gazières	18 (2016)	18 (2016)
RATP	3	2
Régimes des clercs et employés de notaires	2	–

Source : *Étude d'impact.*

4. L'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF)

En complément, le proche aidant d'un enfant handicapé ou d'une personne handicapée peut être affilié à l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) du régime général, quel que soit le régime d'assurance vieillesse auquel il était précédemment affilié. Elle permet de valider des trimestres d'assurance retraite au régime général.

Contrairement aux autres motifs d'affiliation – interruption ou réduction d'activité des parents d'enfants en bas âge –, l'affiliation n'est pas soumise à condition de ressources pour les aidants.

Aux termes de l'article L. 381-1 du code de la sécurité sociale, peuvent ainsi être affiliés à l'AVPF, sans condition de ressources, les aidants :

- bénéficiaires de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) mentionnée à l'article L. 544-1 du même code ;

- bénéficiaires d'une allocation journalière du proche aidant (AJPA), dans les conditions prévues à l'article L. 168-8 du même code, ou d'un congé de proche aidant, dans les conditions prévues à l'article L. 3142-22 du code du travail ;

- les travailleurs non salariés assurant la charge d'un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité ;

- les personnes assurant la charge d'un enfant handicapé de moins de vingt ans non admis dans un internat (a) ou assumant, au sein du foyer familial, la charge d'une personne adulte handicapée dont l'état nécessite une assistance ou une présence (b).

D'après l'étude d'impact, les proches aidants sont toutefois minoritaires parmi les assurés affiliés à l'AVPF, de l'ordre de 2,3 % en 2017. L'affiliation concernait tout de même plus de 47 000 femmes, un peu moins de 5 500 hommes et 850 couples.

C. LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LES DISPOSITIFS ACTUELS

La coexistence de dispositifs très hétérogènes au sein des régimes actuels pose une difficulté en termes d'équité : si le régime général privilégie par exemple une compensation en termes de durée d'assurance ou d'abaissement d'âge d'annulation de la décote, les fonctionnaires peuvent à l'inverse bénéficier d'un départ anticipé à la retraite au titre d'une interruption d'activité pour s'occuper d'un enfant handicapé, avec des conditions de bénéfice relativement souples –seule une durée de services effectifs de quinze ans est exigée.

Ces différences de situation entretiennent des sentiments d'iniquité que le système universel devra s'efforcer de corriger, afin d'assurer pour tous les assurés une compensation de même nature et de même niveau pour deux situations identiques.

Du reste, les dispositifs actuels se concentrent en apparence sur la prise en compte du handicap, délaissant quelque peu les proches aidants de personnes âgées en situation de perte d'autonomie, dont le nombre est pourtant amené à croître significativement au cours des prochaines décennies compte tenu du vieillissement de la population. En pratique, les aidants de personnes âgées en situation de perte d'autonomie élevée peuvent d'ores et déjà prétendre aux dispositifs de majoration d'assurance ou d'affiliation à l'AVPF, mais le manque de clarté de la rédaction actuelle est susceptible de générer, selon l'étude d'impact, des situations de non-recours pour les aidants concernés. Le second enjeu assigné au système universel sera en conséquence d'assurer une meilleure transparence et lisibilité des droits des proches aidants au regard de l'acquisition de droits à retraite.

II. RENFORCER LES DROITS DES PROCHES AIDANTS EN COMPENSANT LES EFFETS DES PÉRIODES D'ACCOMPAGNEMENT SUR L'ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Le dispositif proposé par cet article vise à remplacer l'ensemble des dispositifs de prise en compte de l'activité d'aidant lors du calcul de la retraite par un seul dispositif, plus équitable et plus lisible pour les proches aidants.

Le I crée à cette fin un article L. 195-4 au sein du code de la sécurité sociale, qui dispose que les périodes pendant lesquelles l'assuré a « *apporté une aide* » ou « *assumé la charge* » d'un proche en situation de handicap ou de particulière gravité donnent droit à l'attribution de points au titre de la solidarité nationale.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE

● La situation de proche aidant ouvrant droit, pour l'assuré au système universel, à l'attribution de points, est reconnue dans plusieurs situations ayant donné lieu à la réduction ou à l'interruption de son activité professionnelle. Il s'agit

des périodes pendant lesquelles le proche aidant a accompagné, apporté une aide ou pris en charge :

– un enfant dont l'incapacité permanente exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne, donnant droit à ce titre au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) mentionné à l'article L. 541-1 du code de la sécurité sociale ou à la prestation de compensation du handicap (PCH) mentionnée à l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles (1°) ;

– une personne accompagnée dans le cadre d'un congé de proche aidant en raison de son handicap ou d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité, dans les conditions prévues (2°) :

- par l'article L. 3142-16 du code du travail, pour les salariés du secteur privé ;
- par le 9°*bis* de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, le 10°*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 le 9°*bis* de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;
- le cas échéant, par des dispositions réglementaires équivalentes.

À compter du 1^{er} octobre 2020 au plus tard, ce congé de proche aidant pourra donner lieu au versement d'une allocation journalière de proche aidant (AJPA), pour une durée maximale de trois mois au cours de la carrière, dans les conditions prévues à l'article L. 168-8 à L. 168-16 du code de la sécurité sociale (2°) ;

– une personne présentant « *un handicap ou une perte d'autonomie d'une particulière gravité* »⁽¹⁾ accompagnée à ce titre par un travailleur indépendant (article L. 611-1 du code de la sécurité sociale), un chef d'exploitation ou d'entreprise agricole (article L. 722-4 du code rural et de la pêche maritime), un aide familial non salarié ou associé d'exploitation (2° de l'article L. 722-10 du même code), ou par le conjoint collaborateur d'un travailleur indépendant (article L. 661-1 du code de la sécurité sociale) ou d'un chef d'exploitation agricole (articles L. 321-5 et L. 732-34 du code rural et de la pêche maritime) ;

– une personne en situation de handicap ou de perte d'autonomie d'une particulière gravité « *selon des modalités définies* » par décret, dès lors que cette personne est :

(1) Selon les termes de l'article L. 3142-16 du code du travail.

- le conjoint, le concubin, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS), l'ascendant, le descendant ou le collatéral de l'assuré (a) ;
- l'ascendant, le descendant ou le collatéral du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un PACS de l'assuré (b) ;
- une personne, « *telle que mentionnée au 9° de l'article L. 3142-16 du code du travail, avec laquelle l'assuré réside ou entretient des liens étroits et stables* » : il s'agit ainsi d'une personne « *âgée ou handicapée* » à qui l'assuré doit venir en aide de manière « *régulière et fréquente, à titre non professionnel, pour accomplir tout ou partie des actes ou des activités de la vie quotidienne* » (c) ;

– un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé et ayant besoin à ce titre d'une présence soutenue et de soins contraignants justifiant l'attribution à l'aidant de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP) mentionnée à l'article L. 544-1 du code de la sécurité sociale (5°) ;

– une personne au titre de laquelle est ouvert le bénéfice de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie (AJAP) mentionnée à l'article L. 168-1 du même code (6°). Le versement de cette allocation est limité à vingt et un jours.

L'assuré bénéficiant de l'un ou de l'autre de ces dispositifs sera affilié au régime général.

B. LES MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES POINTS

Le nombre maximum de points acquis chaque année sera fixé par décret.

Deux cas de figure doivent être distingués s'agissant de l'attribution des points :

– pour les droits ouverts au titre du bénéfice d'une allocation (AEEH, AJPP, AJPA ou AJAP), le droit sera automatiquement ouvert, sans que le bénéficiaire ait à en faire la demande ;

– dans les autres cas, par exemple en cas de congé de proche aidant non indemnisé, le bénéficiaire devra en formuler expressément la demande.

C. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ATTENDUS

L'étude d'impact ne fournit pas d'estimation globale du nombre d'aidants susceptibles de bénéficier de l'attribution de points au système universel.

Plusieurs inconnues sont en effet liées à l'instauration très récente de l'indemnisation du congé de proche aidant – cette mesure a en effet été introduite

par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – ainsi qu’à la croissance du nombre d’aidants liée au vieillissement démographique.

● Toutefois, l’élargissement du champ des bénéficiaires de points de retraite supplémentaires par le présent article devrait permettre à davantage d’assurés proches aidants de se constituer des droits à retraite par rapport aux dispositifs existants.

Tel est le cas, notamment, des parents d’enfant ouvrant droit au complément de l’AEEH ou de la PCH sans avoir un taux d’incapacité supérieur ou égal à 80 % ou des parents affiliés à certains régimes spéciaux qui ne prévoyaient pas de dispositif de majoration de durée d’assurance.

En outre, l’ensemble des périodes donnant lieu à accompagnement ou prise en charge permettront d’acquérir des points, contrairement aux dispositifs de majoration actuels qui requièrent une durée minimale pour se constituer des droits à retraite.

III. UN DISPOSITIF TRANSITOIRE DE RETRAITE ANTICIPÉE POUR CERTAINS ASSURÉS AU TITRE D’UNE INFIRMITÉ OU DU HANDICAP DE L’ASSURÉ, DE SON CONJOINT OU D’UN ENFANT

Le II de cet article prévoit un dispositif de départ anticipé à la retraite pour certaines catégories d’assurés ayant élevé un enfant en situation de handicap, ou dont le conjoint ou eux-mêmes sont atteints d’une infirmité les empêchant d’exercer une quelconque profession.

Ce dispositif présente un caractère transitoire, car il ne sera ouvert qu’aux assurés remplissant au 31 décembre 2024 les conditions ci-après précisées. En outre, la liquidation ne pourra intervenir qu’à compter du 1^{er} janvier 2025, et prendre effet au plus tard au cours de l’année 2037.

Sont concernés par ce dispositif transitoire : les fonctionnaires, magistrats, militaires, marins mentionnés à l’article L. 5551-1 du code des transports ainsi que les assurés des régimes spéciaux mentionnés à l’article L. 381-32 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l’article 7 de ce projet de loi.

Pour bénéficier du dispositif de la retraite anticipée, les assurés concernés doivent en outre remplir, au 31 décembre 2024, les conditions de liquidation anticipée mentionnée aux 3^o et 4^o du I de l’article L. 24 du code des pensions civiles et militaires de retraite, pour les fonctionnaires civils, et aux 1^o *bis* et 3^o du II du même article, pour les fonctionnaires militaires, c’est-à-dire :

- dans tous les cas, justifier d’au moins quinze années de services effectifs ;
- être parent d’un enfant vivant de plus d’un an et atteint d’une invalidité égale ou supérieure à 80 % ayant justifié l’interruption ou la réduction d’activité ;

– être atteint ou avoir un conjoint atteint d'une infirmité ou d'une maladie incurable plaçant l'assuré ou son conjoint dans l'impossibilité d'exercer une quelconque profession.

*

CHAPITRE II Des droits familiaux modernisés

Article 44

Des droits pour tous les parents, dès le premier enfant

Cet article instaure un dispositif de majoration de la pension des assurés ayant eu un ou plusieurs enfants, en prévoyant une majoration de la pension qui devrait être fixée à 5 % par enfant et dès le premier enfant.

Cette mesure se substituera aux actuels droits familiaux – notamment les majorations de durée d'assurance – visant à compenser les incidences de la naissance ou de l'éducation d'un enfant sur la carrière des assurés, en particulier sur la carrière des femmes.

La majoration de points pourra être attribuée à l'un ou l'autre des parents, ou partagée entre les deux, selon une décision prise d'un commun accord aux quatre ans de l'enfant. À défaut, les points seront attribués à la mère, ou répartis à parts égales entre les deux parents pour les couples homosexuels.

En complément, cet article accorde aux familles d'au moins trois enfants des points supplémentaires à hauteur de 1 % pour chaque parent – ou 2 % si un bénéficiaire unique est désigné.

Le présent article crée un nouveau chapitre VI au sein du nouveau titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, intitulé : « Droits familiaux de retraite ». Ce chapitre comprend deux articles :

– l'article L. 196-1, relatif à l'attribution de points de retraite aux parents dès le premier enfant, fait l'objet du présent commentaire d'article ;

– l'article L. 196-2, relatif à la prise en compte des incidences professionnelles liées à l'éducation d'un enfant en bas âge, fait l'objet du commentaire de l'article 45.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les droits familiaux visent à compenser les inégalités salariales et d'activité entre les femmes et les hommes, qui se reflètent directement sur le niveau de pension des femmes.