

**24.078 Modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
(Adaptation des rentes de survivants)**

Rapport

Situation des proches aidants survivants

Mandat de la CSSS-N du 7 novembre 2024

1. Mandat

Lors de la séance du 7 novembre 2024, l'administration a été chargée de présenter un rapport sur la situation des proches aidants survivants, en répondant aux questions suivantes :

- Quelle est la situation des proches aidants survivants – conjointes, conjoints ou partenaires – qui ont soigné ou pris en charge des proches et qui peuvent faire valoir des bonifications pour tâches d'assistance durant la période considérée ?
- Quelles sont les possibilités pour améliorer la couverture d'assurance de ces personnes en cas de veuvage ou de décès de leur partenaire ?

2. Notion de proches aidants ou de proches aidants survivants

Il n'existe pour l'heure pas de définition harmonisée sur le plan national et juridique des proches aidants en Suisse. La problématique des proches aidants ne concerne pas uniquement l'AVS, mais également plusieurs domaines des assurances sociales ainsi que les cantons. C'est pourquoi une réflexion transversale et appréhendée de manière cohérente est nécessaire.

La notion n'existe pas dans la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1). La motion Maret 21.4517 « La Confédération doit définir un statut juridique de proche aidant et de proche aidante » visait la création d'un statut juridique unique de proche aidant. Selon le Conseil fédéral, l'introduction d'une définition unique et uniforme de la notion de proches aidants au niveau fédéral n'est pas opportune. En effet, les différents droits sont actuellement définis en fonction des objectifs visés par chacune des mesures et le cercle des bénéficiaires n'est par conséquent pas identique. Or un statut unique reviendrait au final à uniformiser toutes les conditions de droit et à en étendre ou restreindre le cercle des bénéficiaires. Une telle uniformisation pourrait s'avérer contraire aux objectifs visés par les différentes mesures, voire même ne pas répondre aux besoins des personnes concernées. En outre, sauf lorsqu'il s'agit du conjoint, du partenaire enregistré ou des parents et de leurs enfants mineurs, la prise en charge des proches aidés ne se base pas sur une obligation légale de droit civil (obligation d'assistance ou obligation d'entretien). Elle découle donc davantage d'une obligation morale ou d'un choix volontaire. Or, une définition juridique générale impliquerait certaines charges d'assistance et d'entretien de proches pour lesquels aucune obligation d'entretien correspondante n'existe en droit civil. Une définition pourrait même être contre-productive et décourager les prises en charge volontaires si des obligations supplémentaires pour la personne qui s'engage en tant que proche aidant devaient en découler. Par ailleurs, la motion visait un statut unique pour permettre l'accès à des prestations fédérales, mais aussi cantonales et communales. Un tel statut au niveau fédéral ne serait de manière générale pas réalisable au vu du

partage des compétences législatives entre la Confédération et les cantons. Le Parlement n'a finalement pas eu à se prononcer, la motion ayant été retirée.

À la place, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États a déposé le postulat 23.4333 « Définir un statut de proche aidant pour pouvoir développer une stratégie de soutien au niveau fédéral ». Celui-ci a été adopté le 5 mars 2024 par le Conseil des États afin d'étudier la situation des proches aidants de manière plus approfondie et d'analyser la possibilité de définir un statut juridique unifié de proche aidant au niveau fédéral.

Actuellement, la notion de proches aidants survivants n'existe pas non plus et la situation particulière des survivants qui prennent soin de proches n'est pas connue. Ainsi, l'administration n'est pas en mesure d'apporter plus d'informations au sujet des survivants qui sont simultanément proches aidants.

3. Droit aux bonifications pour tâches d'assistance (BTA) de l'AVS

La loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10) règle le droit aux BTA. Celui-ci est donné lorsqu'un assuré prend soin de parents de ligne ascendante ou descendante au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire. Sont considérés comme parents le conjoint, les enfants, les parents, les frères et sœurs, les grands-parents, les arrière-grands-parents, les petits-enfants, les beaux-parents, les beaux-enfants et enfin le partenaire avec qui l'assuré fait ménage commun depuis au moins cinq ans sans interruption (art. 29^{septies}, al. 1, LAVS).

Pour faire valoir son droit à des BTA, l'assuré doit vivre à proximité de la personne qu'il prend en charge et pouvoir se déplacer facilement (art. 29^{septies}, al. 1, LAVS). Le règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS ; RS 831.101) précise que l'assuré qui assume des tâches d'assistance doit résider à une distance inférieure à 30 km de la personne assistée ou doit être en mesure de l'atteindre dans l'heure (art. 52g RAVS). L'assuré doit faire valoir ce droit par écrit chaque année. Ainsi, les conditions d'octroi de BTA impliquent que le droit à une allocation pour impotent ait précédé la prise en charge. Depuis le 1^{er} janvier 2024 et suite à l'entrée en vigueur de la réforme AVS21, l'allocation pour impotent de l'AVS est accordée désormais après un délai d'attente de six mois alors que dans les autres assurances, notamment l'AI, le délai d'attente est d'une année.

Les bonifications sont des revenus fictifs qui s'ajoutent au compte individuel d'une personne prodiguant des soins à un proche. Elles ne sont pas des prestations en argent, mais un montant versé au crédit du montant de l'AVS, permettant d'améliorer la rente de vieillesse, de survivants ou d'invalidité. Toutefois, il n'existe aucun lien juridique entre les rentes de survivants octroyées dans l'AVS et les tâches de prise en charge dans le droit en vigueur. Le fait d'être bénéficiaire d'une rente de survivant n'influence pas automatiquement le droit aux bonifications pour tâches d'assistance et inversement. Les critères d'attribution des rentes de survivants et des bonifications pour tâches d'assistance sont distincts et indépendants.

4. Informations statistiques sur les BTA

Les statistiques de l'AVS fournissent également des informations sur le droit aux bonifications pour tâches d'assistance. On sait notamment combien de personnes en ont fait valoir. En revanche, les données ne permettent pas d'avoir des informations détaillées sur la personne prise en charge. En décembre 2023, des BTA ont été prises en compte dans le calcul de la rente de quelque 8400 bénéficiaires. Pour les personnes en âge de travailler, les BTA sont inscrites sur les comptes individuels (CI). Chaque année, environ 4400 personnes en âge de travailler font valoir des BTA (moyenne 2015-2021). Ces chiffres s'expliquent notamment par le fait qu'aucune BTA ne peut être attribuée si, durant la même période, il existe un droit à une bonification pour tâches éducatives. En effet, les deux bonifications ne peuvent pas être cumulées. Les reports des BTA concernent donc soit les personnes sans enfant, soit les périodes de prise en charge allant au-delà de la fin de l'année civile durant laquelle l'enfant cadet a atteint l'âge de 16 ans révolus.

5. Adaptation des rentes de survivants : soutien des parents survivants avec enfant en situation de handicap

5.1 Droit en vigueur

Actuellement, les rentes de survivants, qui comprennent les rentes de veuve, de veuf et d'orphelin, visent à couvrir les pertes de revenus liées au décès du conjoint ou de l'ex-conjoint. Seuls les critères de la présence d'enfants ou de la durée du mariage sont déterminants. Ainsi, le droit à la rente des veuves et des veufs est conditionné à la présence d'enfants, y compris pour les personnes divorcées. Pour les femmes mariées ou divorcées sans enfant, le droit à la rente est lié à l'âge de 45 ans, ainsi qu'à la durée totale du mariage (cinq ans) ou des mariages précédents (au total dix ans).

5.2 Projet du Conseil fédéral

Le projet du Conseil fédéral propose de lier le droit à une rente de veuvage dans l'AVS principalement à la période éducative de l'enfant. Désormais, les parents (indépendamment de leur état civil) dont le partenaire décède recevront une rente de l'AVS jusqu'à ce que leur plus jeune enfant ait atteint l'âge de 25 ans. En outre, une protection limitée dans le temps est prévue par le biais d'une rente transitoire de deux ans pour les personnes mariées et les personnes divorcées qui ont eu des enfants, mais qui sont déjà plus âgées que 25 ans. Ainsi, une rente de veuvage transitoire est prévue pour les hommes et les femmes mariés qui ont eu des enfants, mais également pour les hommes et femmes divorcées qui ont eu des enfants, pour autant que l'ex-conjoint ait été tenu de verser une contribution d'entretien fixée dans le jugement de divorce, au sens de l'art. 125 du code civil. Cette prestation repose essentiellement sur l'obligation légale d'entretien que se doivent les époux lors du mariage ou les ex-conjoints après le divorce. Les personnes non mariées ne peuvent pas prétendre à cette rente, car elles ne sont pas liées par une obligation légale d'entretien au sens du CC envers leur partenaire. Cette prestation est par ailleurs réservée aux personnes ayant eu des enfants. Le projet du Conseil fédéral ne prévoit en revanche pas de prestation pour les personnes qui n'ont pas d'enfant. En effet, ces assurés n'ont pas été contraints d'adapter leur organisation professionnelle pour concilier leur vie familiale et leur activité lucrative, contrairement aux personnes qui ont eu des enfants. Cette solution est également en adéquation avec l'évolution du droit civil en matière de contribution d'entretien pour les époux divorcés sans enfant. Les rentes en cours des personnes veuves sans enfants seront réglées par les dispositions transitoires. Le Conseil fédéral prévoit également de prolonger le droit à la rente de parent survivant lorsque le parent doit continuer à prendre en charge son enfant au-delà de 25 ans en raison d'un handicap. Lorsque le parent survivant doit assumer régulièrement la prise en charge de son enfant atteint d'un handicap et qu'il habite avec lui, le versement de la rente de parent survivant se poursuit au-delà des 25 ans dudit enfant à certaines conditions. En revanche, le droit à la rente de survivant ne peut ni naître après les 25 ans de l'enfant, ni perdurer après l'âge de référence. Le critère de prise en charge est défini sur la base du droit aux BTA de l'AVS, qui est donné en présence d'une allocation pour impotent de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire. Le droit à la rente est donné tant que les conditions du droit aux BTA sont remplies et que le parent survivant vit avec l'enfant adulte en situation de handicap.

En raison de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) entre la Suisse et l'Union européenne, de la Convention avec l'AELE (0.632.31) et des conventions bilatérales de sécurité sociale, le prolongement de la rente de parent survivant en cas de prise en charge d'un enfant de plus de 25 ans atteint d'un handicap devra être exporté dans les États contractants. Cela signifie que les parents survivants résidant hors de Suisse pourront continuer à percevoir leur rente de survivant si leur enfant en situation de handicap vit avec eux et nécessite une prise en charge régulière. Le critère d'équivalence de l'allocation pour impotent devra également être examiné. Ainsi, à l'avenir, il faudra vérifier que les conditions de prise en charge d'un enfant en situation de handicap sont remplies à l'étranger. Bien que le critère du handicap et du partage du même domicile entre le parent survivant et l'enfant soit relativement facile à examiner à l'étranger, il n'en est pas de même pour la notion d'allocation pour impotent.

Il existe à l'étranger des prestations similaires, mais non équivalentes à l'allocation pour impotent. Certains pays versent des allocations forfaitaires aux personnes dépendantes tandis que d'autres prennent en charge leurs soins. Afin de permettre aux parents survivants résidant dans un État contractant de remplir les conditions pour percevoir leur rente en cas de prise en charge d'un enfant de plus de 25 ans atteint d'un handicap, il faudrait assimiler le droit à des prestations étrangères similaires au droit à l'allocation pour impotent suisse.

6. Amélioration de la couverture d'assurance des proches aidants en cas de décès

6.1 Solutions possibles

6.1.1 Poursuite du versement de la rente de parent survivant

Pour étendre la protection des proches aidants survivants, il serait possible d'allonger la période de versement de la rente de parent survivant au-delà des 25 ans de l'enfant en cas de prise en charge d'autres membres de la famille. Une telle mesure devrait être couplée aux BTA de manière analogue à ce qui est envisagé pour la prise en charge d'un enfant en situation de handicap. Il s'agirait ainsi de la prise en charge d'autres parents, de ligne ascendante ou descendante, ou des frères et sœurs ou du partenaire en cas de ménage commun de plus de cinq ans, à condition que ces parents soient au bénéfice d'une allocation pour impotent de l'AVS, de l'AI, de l'assurance-accidents obligatoire ou de l'assurance militaire. La notion de ménage commun devrait alors aussi valoir pour les autres membres de la famille. Comme la rente de parent survivant n'est pas liée à l'état civil, cette prolongation concernerait donc également les parents non mariés. Une telle extension a été sollicitée par un canton et le PS dans le cadre de la consultation publique sur l'avant-projet de loi. Le Conseil fédéral a examiné cette possibilité, mais y a renoncé. En effet, il est de l'avis que les prestations de survivants de l'AVS doivent être plus strictement liées à la période éducative et d'assistance de l'enfant. Il serait ainsi contraire à cet objectif d'étendre la protection en cas de veuvage à d'autres situations comme à l'activité de proches aidants qui n'a pas de lien avec le partenaire ou le conjoint décédé.

6.1.2 Octroi d'une rente de veuvage transitoire en cas de tâches d'assistance

Une deuxième possibilité pour prendre en compte l'activité de proches aidants en cas de décès serait de prévoir l'octroi d'une rente de veuvage transitoire pour les personnes veuves, sans enfant. Il s'agirait ainsi d'étendre le cercle des bénéficiaires de la rente transitoire aux personnes mariées sans enfants, ainsi qu'aux personnes divorcées sans enfants qui perçoivent une contribution d'entretien du droit du divorce au moment du décès. Le droit pourrait être prévu pour les personnes qui ont dû prendre en charge le conjoint décédé ou d'autres membres de la famille avant le décès. Il faut toutefois préciser qu'une extension à d'autres membres de la famille irait à l'encontre de l'objectif de la révision, qui est de lier les prestations de survivants de l'AVS à la période éducative et d'assistance de l'enfant. Il serait ainsi contraire à cet objectif d'étendre la protection en cas de veuvage à d'autres situations comme à l'activité de proches aidants qui n'a pas de lien avec le conjoint ou l'ex-conjoint décédé.

Comme pour la première option, une telle mesure devrait être couplée aux BTA de manière analogue à ce qui est envisagé pour la prise en charge d'un enfant en situation de handicap. En fonction du cercle de bénéficiaires souhaité, il pourrait s'agir de la prise en charge d'autres parents de ligne ascendante ou des frères et sœurs, à condition que ces parents soient au bénéfice d'une allocation pour impotent. La notion de ménage commun devrait alors aussi valoir pour les autres membres de la famille. Pour prévenir les abus potentiels et garantir une connexité temporelle pertinente entre l'assistance fournie et le décès, la personne veuve devrait avoir bénéficié de BTA par exemple dans les deux ans avant le décès du conjoint ou de l'ex-époux.

6.2 Question d'exportation

Du point de vue du droit international, une extension du droit à la rente de veuvage ou à une rente de veuvage transitoire en cas de prise en charge des proches aidants au sens des BTA requiert certaines

précautions. Les rentes de survivants relèvent du champ d'application matériel du règlement européen (CE) n° 883/2004. Ce règlement, applicable dans les relations de la Suisse avec l'UE (annexe II à l'Accord sur la libre circulation des personnes ; RS 0.142.112.681) et l'AELE (appendice 2 de l'annexe K à la Convention AELE ; RS 0.632.31), prévoit que les prestations de survivants doivent être versées sans réduction même lorsque le domicile est établi dans un autre État membre.

En ce qui concerne la rente de parent survivant liée à la période éducative et d'assistance de l'enfant au-delà de ses 25 ans ou la rente de veuvage transitoire, le règlement (CE) n° 883/2004 exige que, lorsque certains faits ou événements ont un effet juridique, l'État compétent tienne compte des faits ou événements du même ordre survenus dans un autre État membre de la même manière que s'ils étaient survenus sur son propre territoire (principe d'assimilation de faits ou d'événements).

Si une prestation dépend du droit des enfants à une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité suisse et du droit à des bonifications pour tâches d'assistance du parent veuf qui s'occupe d'eux, ces conditions sont également remplies dès lors qu'il existe un droit à des prestations comparables (allocation pour impotent, bonifications pour tâches d'assistance) dans un État membre de l'UE/AELE (principe d'assimilation de faits ou d'événements). Dans les relations avec les autres États avec lesquels la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale, les prestations pour survivants doivent également être exportées sans restriction. Il serait discriminatoire et inadmissible de refuser l'exportation des rentes de veuvage prolongées ou transitoires dans nos relations avec ces pays au motif que les conditions doivent être remplies en Suisse. Il faudrait dès lors également assimiler le droit à des prestations similaires dans l'État contractant au droit à l'allocation pour impotent suisse. Dans les relations avec les États avec lesquels la Suisse n'a pas conclu de convention de sécurité sociale, la Suisse exporte les pensions de survivants aux ressortissants suisses et de l'UE/AELE sur la base du droit national. En l'absence d'accord avec ces pays, il serait extrêmement difficile de déterminer s'il existe une prestation similaire à l'étranger.

Il serait alors nécessaire de délimiter clairement les situations ouvrant le droit à la prolongation de la rente de veuvage au-delà de 25 ans de l'enfant. En effet, les conditions de la rente de veuvage pour la prise en charge d'enfant en situation de handicap sont liées à des prestations reconnues en Suisse comme les BTA ou l'allocation pour impotent. Dans les pays étrangers, la vérification régulière des conditions d'octroi serait particulièrement difficile, voire impossible. C'est notamment la raison pour laquelle il ne serait pas opportun d'octroyer une prolongation pour les personnes qui prennent en charge d'autres parents au sens de l'art. 29^{septies}, al. 1 *in fine*, LAVS. En effet, cette disposition prévoit l'octroi de BTA si le proche aidant prend soin de son conjoint, ses beaux-parents, ses enfants d'un autre lit et son partenaire si l'assuré fait ménage commun avec lui depuis au moins cinq ans sans interruption.

Au vu de ce qui précède, il est nécessaire de relever qu'un éventuel élargissement des prestations en faveur des proches aidants survivants aurait également des conséquences à l'étranger en raison de l'exportabilité des prestations. Pour rappel, les conditions d'octroi des BTA doivent faire l'objet d'une vérification chaque année. La vérification régulière des conditions d'octroi serait particulièrement difficile, voire impossible à l'étranger.

6.3 Avantages et désavantages de ces solutions

Le tableau ci-dessous présente les avantages et inconvénients d'une extension du droit à la rente de parent survivant et à une rente de veuvage transitoire pour les personnes sans enfant en cas de prise en charge de proches selon la définition des BTA.

Avantages	Désavantages
Reconnaissance et valorisation de l'activité de la prise en charge d'un proche.	Le droit n'est plus lié à une obligation légale de prise en charge et s'éloigne des objectifs de protection suite au décès.
Reconnaissance de la difficulté à augmenter la capacité de gain en raison de l'activité de proches aidants.	La mise en œuvre de ces solutions est relativement facile en Suisse. En revanche, l'application des critères de prise en charge d'autres membres de la famille et d'allocation pour impotent serait extrêmement compliquée à l'étranger.
Les BTA devant être renouvelées chaque année, cette solution permet de cibler la rente de veuvage uniquement sur la période de prise en charge effective.	Cette solution comporte des incitations négatives. La possibilité de continuer à percevoir une rente de survivants peut inciter les personnes à se consacrer à la prise en charge dans l'unique but de bénéficier d'une rente de veuvage.

7. Conséquences financières

Les conséquences financières de ces solutions sont difficiles à estimer. Il faut toutefois partir de l'idée qu'elles sont marginales. En 2021, environ 60 000 veuves de moins de 64 ans et 1900 veufs de moins de 65 ans ont touché une rente de survivant. Parmi eux, une centaine de femmes et aucun homme ont fait valoir des BTA la même année. En raison du nombre très restreint de BTA pour les veuves et les veufs, les coûts supplémentaires sont considérés comme négligeables.

L'évolution future est néanmoins très incertaine : une modification des incitations pourrait conduire un nombre nettement plus important de veufs et de veuves à faire valoir des BTA à l'avenir.