



N° 1478

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2025.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION
DE LOI *visant à renforcer la solidarité envers les retraités pauvres,*

PAR M. ÉMELINE K/BIDI,

Députée.

Voir le numéro : **1344**.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES.....	9
<i>Article 1^{er}</i> : Supprimer le mécanisme de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées	9
<i>Article 2</i> : Gage financier	17
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	19
ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	31
ANNEXE N° 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	33

AVANT-PROPOS

- Chaque année, plus de 300 000 personnes âgées en situation de grande précarité ne sollicitent pas le bénéfice d'une aide publique cruciale à laquelle ils sont pourtant éligibles : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa). Ce non-recours, silencieux mais massif, est le point de départ de notre réflexion collective au sein du groupe de la Gauche démocrate et républicaine sur la nécessité de renforcer la solidarité nationale envers les retraités pauvres.

Selon les travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), environ 50 % des personnes potentiellement éligibles à l'Aspa n'en font pas la demande ⁽¹⁾. Ce taux de non-recours est alarmant car il concerne des personnes âgées vivant souvent dans des conditions matérielles difficiles, en deçà du seuil de pauvreté. L'étude met en lumière une surreprésentation des femmes parmi les non-recourants : le taux de non-recours est ainsi de 52 % pour les femmes contre 44 % pour les hommes. Pourtant, ces femmes, souvent veuves, ayant interrompu ou aménagé leur carrière pour des raisons familiales, se retrouvent à la retraite avec de très faibles droits, ce qui rend le recours à l'Aspa d'autant plus nécessaire.

Autre constat frappant : les personnes propriétaires de leur résidence principale présentent un taux de non-recours de plus de 70 %, deux fois supérieur à celui des locataires (36 %). Ce qui pourrait sembler paradoxal en première analyse trouve son explication dans les paramètres même de l'Aspa. Ces retraités, parfois détenteurs d'un petit patrimoine immobilier sans liquidité, renoncent à demander l'Aspa, par méconnaissance ou crainte des conséquences successorales.

- Parmi les causes du non-recours figure en effet une disposition particulièrement inique : le mécanisme de récupération de l'Aspa sur succession. Ce dispositif prévoit qu'à partir d'un seuil légèrement supérieur à 100 000 euros d'actif net successoral en Hexagone et 150 000 euros dans les outre-mer, les montants versés au titre de l'allocation peuvent être récupérés par les caisses de sécurité sociale. Selon des enquêtes téléphoniques menées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) auprès de non-recourants à l'allocation, le mécanisme de récupération sur succession apparaît en effet comme le principal motif de non-recours (67 %), loin devant le refus de recourir à un minimum social ⁽²⁾. Autrement dit, le mécanisme de récupération sur succession représente le principal frein au recours à l'Aspa pour sept retraités non-recourants sur dix.

(1) Drees, « *Le non-recours au minimum vieillesse des personnes seules* », Les dossiers de la Drees, n° 97, mai 2022.

(2) *Réponses de la Cnav au questionnaire de la rapporteure.*

Au-delà de son effet sur le non-recours, la rapporteure estime que cette disposition est socialement injuste. Elle pénalise des retraités qui n'ont pour tout patrimoine qu'un logement modeste, souvent acquis au prix d'une vie entière de sacrifices. Elle est par ailleurs inadaptée à la situation de nos aînés car le seuil à partir duquel elle s'applique a été très largement déconnecté de l'évolution exponentielle des prix immobiliers depuis les années 1990.

Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les prix des logements anciens a connu une hausse de près de 165 % entre 2000 et 2024 tandis que l'indice des prix à la consommation augmentait de 48 % sur la même période ⁽¹⁾. Cette valorisation a des conséquences inattendues. Les retraités propriétaires de ces biens se retrouvent aujourd'hui avec un patrimoine immobilier dont la valeur ne reflète en rien la faiblesse de leurs revenus. Au moment de leur décès, ceux qui ont fait valoir leurs droits à la solidarité nationale laissent derrière eux un patrimoine qui excède bien souvent les seuils de récupération, conduisant ainsi leurs héritiers à devoir rembourser les sommes d'Aspa perçues. Dans les faits, cette mesure pèse lourdement sur les héritiers modestes. Elle empêche la transmission, parfois symbolique mais souvent essentielle, d'un bien immobilier.

La réponse de nos aînés à ce risque réside ainsi bien souvent dans le renoncement à l'aide que la Nation leur doit en application de nos principes constitutionnels découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution 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.* »

● Dans les territoires d'outre-mer, la situation des retraités modestes est encore plus préoccupante. En Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion ou en Guyane, de nombreux retraités touchent des pensions inférieures au seuil de pauvreté, souvent en lien avec des carrières hachées, non déclarées, ou exercées dans l'économie informelle. Il en découle logiquement que le nombre de bénéficiaires de l'Aspa y est plus élevé (14,1 % du total de la population âgée d'au moins 60 ans) que dans l'Hexagone (3,7 %).

À cette fragilité économique s'ajoute une couverture sociale moins robuste, des difficultés d'accès aux services publics et une méconnaissance des droits sociaux. L'Aspa, pourtant conçue comme un filet de sécurité universel, y est souvent perçue comme inaccessible, voire inutilement complexe. Les mécanismes de non-recours y sont donc encore plus marqués, dans un contexte de défiance institutionnelle et de vulnérabilité sociale.

(1) Insee, indice des prix à la consommation – Base 2015 et indice des prix des logements (neufs et anciens) – Base 2015.

À La Réunion, par exemple, le taux de pauvreté atteint 36,1 % en 2021, soit plus du double de celui observé en Hexagone (14,9 %) ⁽¹⁾. Il était de 25,3 % pour les propriétaires. Le taux de chômage y est également élevé, s'établissant à 30,1 % pour les 15 à 64 ans en 2021 ⁽²⁾. Conséquence de ces difficultés économiques : le montant moyen des pensions de retraite y est inférieur à celui de l'hexagone.

- La présente proposition de loi entend corriger cette injustice en excluant la résidence principale des allocataires de l'Aspa de l'actif net successoral pris en compte lors de la succession de leur patrimoine à leurs enfants. En supprimant la possibilité de récupération de l'allocation sur ce bien, elle réaffirme un principe fondamental de solidarité intergénérationnelle. Elle s'inscrit en outre dans le prolongement des évolutions législatives récentes qui ont toutes eu pour conséquence d'assouplir le mécanisme de récupération sur succession, en relevant les seuils à partir desquels il s'enclenche d'une part, et en excluant, pour les agriculteurs, le capital d'exploitation agricole ainsi que les bâtiments qui lui sont directement rattachés d'autre part.

- Suite aux auditions menées avec les caisses de sécurité sociale, le Fonds de solidarité vieillesse et la direction de la sécurité sociale dans le cadre des travaux préparatoires à cette proposition, il est apparu à la rapporteure que l'exclusion de la résidence principale de l'actif net successoral revenait, en substance, à rendre quasi inapplicable ce mécanisme de récupération sur succession. Cela s'entend aisément : bien rares sont nos aînés qui, bénéficiaires du minimum vieillesse, détiennent un patrimoine mobilier supérieur au seuil de récupération.

En outre, les auditions ont également permis de mettre en lumière la charge que représente ce mécanisme pour les caisses responsables de sa mise en œuvre : les agents chargés de la récupération doivent prendre contact avec le notaire, dans des délais compatibles avec le règlement de la succession, les procédures ne sont pas automatisées et sont sujettes à une application différenciée selon les caisses et les personnes concernées.

Nous ne pouvons accepter que des femmes et des hommes, ayant contribué toute leur vie à notre société, terminent leur existence dans le besoin, dans l'angoisse de léguer à leurs enfants non pas un abri, mais une dette. Face à ces constats, et convaincue de la nécessité de mettre fin à une procédure archaïque que le législateur a déjà décidé d'abandonner pour certaines prestations, à l'initiative même du Gouvernement, la rapporteure a proposé à la commission de supprimer le principe de la récupération sur succession. La rapporteure se réjouit que la commission l'ait suivie dans cette démarche en adoptant à une large majorité cette proposition.

(1) Insee, « En 2021, le taux de pauvreté s'élève à 36 % à La Réunion », Insee Flash Réunion, n° 268, février 2024.

(2) Insee, Dossier complet de La Réunion, 1^{er} avril 2025.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Supprimer le mécanisme de récupération sur succession de l'allocation de solidarité aux personnes âgées

Adopté par la commission avec modifications

Dans sa rédaction initiale, l'article 1^{er} excluait le domicile principal du bénéficiaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) du mécanisme de récupération sur succession afin d'améliorer le recours à cette prestation et réduire l'injustice qu'il entraîne pour les personnes concernées.

Cette mesure revenant dans les faits à rendre quasiment inapplicable le mécanisme de récupération sur succession, la commission a adopté un amendement de rédaction globale de la rapporteure visant à le supprimer totalement.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ AUX PERSONNES ÂGÉES EST UN FILET DE SÉCURITÉ DONT LE MONTANT RESTE INFÉRIEUR AU SEUIL DE PAUVRETÉ

● Créée en 2004, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) a remplacé la dizaine de prestations qui constituaient le minimum vieillesse ⁽¹⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2007, les anciennes prestations ont été mises en extinction, les bénéficiaires pouvant faire le choix de continuer à les percevoir ou de demander l'Aspa.

L'Aspa est une allocation de solidarité versée sous conditions à la personne qui ⁽²⁾ :

– réside de façon stable et régulière pendant au moins neuf mois par an sur le territoire hexagonal, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin ⁽³⁾ ;

– a au moins 65 ans – ou 62 ans dans certains cas précisés par la loi ⁽⁴⁾ ;

(1) Ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse et ratifiée par l'article 78 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

(2) Article L. 815-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Article R. 111-2 du code de la sécurité sociale.

(4) En cas d'incapacité au travail, pour les anciens déportés ou internés, les mères de famille ouvrières ayant élevé trois enfants, les travailleurs handicapés admis à liquider leur retraite par anticipation, les anciens prisonniers de guerre, les assurés justifiant d'un taux d'incapacité permanente de 50 % à l'âge légal, les

– dispose de ressources inférieures à un plafond fixé par décret.

- Comme la plupart des minima sociaux, l’Aspa est une allocation différentielle et subsidiaire.

Différentielle car elle permet de compléter les ressources du bénéficiaire à hauteur d’un montant minimal fixé par décret, qui varie selon que le foyer est constitué d’une personne seule ou d’un couple ⁽¹⁾, et revalorisé le 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l’inflation selon le mécanisme de droit commun également applicable aux pensions de retraite ⁽²⁾. Le montant versé à chaque bénéficiaire varie donc selon les ressources de son foyer.

Subsidiaire car, pour la percevoir, le bénéficiaire et, le cas échéant, son conjoint doivent faire valoir en priorité les droits en matière d’avantage de vieillesse auxquels ils peuvent prétendre à quelque titre que ce soit ⁽³⁾.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, le montant de l’Aspa est de 1 034,28 euros pour un allocataire seul et de 1 605,73 euros pour un couple. Si l’Aspa est donc un véritable filet de sécurité à destination des personnes âgées les plus modestes, son montant ne permet cependant pas de dépasser le seuil de pauvreté monétaire définie par l’Insee (1 216 euros pour une personne seule et 2 554 euros en 2022) ⁽⁴⁾.

Alors même qu’elle est un rouage essentiel de notre dispositif de solidarité nationale, l’Aspa ne répond donc qu’imparfaitement à l’exigence constitutionnelle découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 qui proclame que la Nation « *garantit à tous, notamment [...] aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* » et que « *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* » ⁽⁵⁾.

B. À LA DIFFÉRENCE DES AUTRES MINIMA SOCIAUX, L’ASPA PEUT ÊTRE RÉCUPÉRÉE SUR LA SUCCESSION DE SES BÉNÉFICIAIRES

- Les sommes versées au titre de l’Aspa sont récupérables sur succession après le décès du bénéficiaire ⁽⁶⁾. La récupération sur succession, justifiée originellement par l’insuffisance de solidarité familiale au regard du versement d’une prestation de solidarité, est légitimement mal vécue, ne serait-ce qu’en raison des circonstances douloureuses dans lesquelles elle intervient.

bénéficiaires de l’allocation aux adultes handicapés et, depuis le 1^{er} septembre 2023, les titulaires d’une retraite anticipée pour carrière longue.

(1) Article L. 815-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 816-2 du code de la sécurité sociale par renvoi à l’article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 815-5 du code de la sécurité sociale.

(4) Le seuil de pauvreté monétaire est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population.

(5) Onzième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

(6) Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

- La récupération est encadrée à un double titre.

D'une part, la récupération est opérée sur la fraction de l'actif net excédant un montant fixé par la loi ⁽¹⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2025, ce montant est fixé à 107 616 euros dans l'Hexagone et à 150 000 euros dans les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

D'autre part, les sommes versées au titre de l'Aspa sont récupérables dans la limite d'un plafond fixé par voie réglementaire ⁽²⁾. Depuis le 1^{er} janvier 2025, ce plafond est fixé à 8 387,93 euros par année de perception de l'allocation pour un bénéficiaire et à 11 221,78 euros pour un couple.

Afin de procéder à la récupération sur succession, le directeur d'une caisse de retraite peut délivrer une contrainte qui, à défaut d'opposition du débiteur devant la juridiction compétente, emporte tous les effets d'un jugement et confère notamment le bénéfice de l'hypothèque judiciaire ⁽³⁾. Les sommes récupérables sont quant à elles garanties par une hypothèque légale qui prend rang à la date de son inscription. L'action en recouvrement se prescrit par cinq ans à compter de l'enregistrement d'un écrit ou d'une déclaration mentionnant la date et le lieu du décès ainsi que le nom et l'adresse de l'un au moins des ayants droit ⁽⁴⁾.

- Ce mécanisme de récupération sur succession est une spécificité de l'Aspa par rapport à la plupart des autres minima sociaux nationaux. En effet, l'allocation aux adultes handicapés ni le revenu de solidarité active ne sont récupérables sur succession. Certaines prestations qui faisaient autrefois l'objet d'un même mécanisme ne le font plus. C'est par exemple le cas, depuis le 1^{er} janvier 2020 ⁽⁵⁾, de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), qui poursuivait pourtant une logique proche de celle de l'Aspa à destination des personnes en invalidité.

La rapporteure ne peut s'empêcher de noter que la suppression du mécanisme de récupération sur succession de l'ASI résultait d'une initiative gouvernementale et était justifiée en tant qu'il constituait « *un réel frein au recours à [l'ASI], alors qu'il [représentait] pourtant des montants financiers très limités (0,3 M€)* » ⁽⁶⁾.

- Plusieurs évolutions ont toutefois permis d'assouplir progressivement la contrainte que représente la récupération sur succession de l'Aspa pour les bénéficiaires :

(1) Id.

(2) Article D. 815-3 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 161-1-5 du code de la sécurité sociale.

(4) Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.

(5) L'article L. 815-28 du code de la sécurité sociale ayant été abrogé par l'article 270 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(6) Amendement n° II-2195 du Gouvernement sur la première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2020.

– dans l’objectif de soutenir les retraités agricoles modestes, la réforme des retraites de 2010 a exclu de l’actif net successoral la totalité du capital d’exploitation agricole ainsi que les bâtiments indissociables de ladite exploitation ⁽¹⁾. Cette exclusion totale fut l’aboutissement de plusieurs lois ayant instauré puis renforcé successivement un abattement proportionnel à la valeur du capital d’exploitation agricole sur le montant de l’actif net successoral.

Les dispositions réglementaires précisent que ce capital est constitué des terres, cheptel mort ou vif, bâtiments d’exploitation, éléments végétaux constituant le support permanent de la production, tels qu’arbres fruitiers et vigne, ainsi que les éléments inclus dans le fonds agricole créé, le cas échéant, par l’exploitant ⁽²⁾.

Traduction de la complexité de la réglementation, ces mêmes dispositions prévoient que les bâtiments d’habitation occupés à titre de résidence principale par le bénéficiaire de l’allocation sont inclus dans le capital agricole dans la seule mesure où ils comprennent un mur mitoyen à un bâtiment d’exploitation ou, pour les autres bâtiments d’habitation affectés à l’usage exclusif de l’exploitation, lorsqu’ils sont :

- i) soit implantés sur des terres incluses dans le capital ;
- ii) soit situés à une distance inférieure à 50 mètres des bâtiments agricoles ou des terres qui constituent ledit capital ;
- iii) soit nécessaires à l’activité de l’exploitation ;

– suite à une initiative parlementaire de M. Ibrahim Aboubacar ayant recueilli l’avis favorable du rapporteur de la commission en première lecture à l’Assemblée nationale, la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle en outre-mer a créé un seuil de récupération sur succession différencié pour les départements et régions d’outre-mer, alors fixé à 100 000 euros contre 39 000 euros en Hexagone ⁽³⁾. La date limite d’application de ce seuil, qui visait à apporter une réponse partielle à l’enjeu de la cherté de la vie en outre-mer, avait alors été fixée au 31 décembre 2026 ;

– à l’occasion de la réforme des retraites de 2023, les seuils de récupération ont été relevés à 100 000 euros en Hexagone et à 150 000 euros dans les départements et régions d’outre-mer ⁽⁴⁾. L’application du seuil différencié en outre-mer a quant à elle été prorogée jusqu’au 31 décembre 2029. Il convient de rappeler qu’il s’agissait de la première fois que le seuil de récupération sur succession de l’Aspa faisait l’objet d’une augmentation depuis 1982. La loi prévoit désormais une indexation du seuil de récupération sur l’inflation dans les mêmes

(1) Article 92 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

(2) Article D. 815-5 du code de la sécurité sociale.

(3) Article 40 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer et portant diverses dispositions en matière sociale et économique.

(4) Article 18 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

conditions que le montant de l'Aspa lui-même, cette indexation ne s'appliquant toutefois que dans l'Hexagone à l'exclusion donc des outre-mer.

- Malgré cela, les récupérations sur succession continuent de peser sensiblement sur les personnes concernées pour un rendement relativement faible pour la branche retraite au regard des dépenses totales d'Aspa (4,9 milliards d'euros en 2024 en incluant les anciennes allocations du minimum vieillesse).

Selon le Fonds de solidarité vieillesse, les récupérations sur succession de l'ensemble des allocations du minimum vieillesse ont en effet représenté 108,7 millions d'euros en 2024, un niveau en baisse sensible par rapport à 2023 (143,9 millions d'euros) du fait de l'entrée en vigueur de l'augmentation du seuil de récupération adoptée en loi de financement rectificative pour 2023 ⁽¹⁾.

Le montant moyen récupéré par bénéficiaire varie quant à lui grandement selon les territoires. En Hexagone, sur le seul champ du régime général, l'année 2024 s'est caractérisée par 2 088 récupérations sur l'Aspa pour un montant moyen de 17 423 euros ⁽²⁾. S'agissant des anciennes allocations du minimum vieillesse, ce montant s'établissait à 28 219 euros, un niveau logiquement plus élevé compte tenu du fait que les bénéficiaires de ces allocations ont commencé à les percevoir avant le 1^{er} janvier 2007.

Ces montants, déjà trop élevés, sont à comparer à ceux observables dans les départements et régions d'outre-mer. En 2024, le montant moyen récupéré par les caisses générales de sécurité sociale sur l'Aspa était ainsi de 26 739 euros et de 44 336 euros pour les anciennes allocations du minimum vieillesse, ce qui représente des montants supérieurs de respectivement 54 % et 57 % par rapport à l'Hexagone.

Entre 2014 et 2024, l'on constate ainsi une progression annuelle des montants récupérés par le réseau des caisses du régime général de 31,7 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. EXCLURE LE DOMICILE PRINCIPAL DU BÉNÉFICIAIRE DE L'ASPA DU MÉCANISME DE RÉCUPÉRATION SUR SUCCESSION

- Afin de faciliter le recours à l'Aspa et pour réduire l'injustice qui pèse sur les héritiers des bénéficiaires, l'article 1^{er} propose d'ajouter un troisième alinéa à l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale afin de préciser que « *Le domicile principal du bénéficiaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées est également exclu du champ d'application du deuxième alinéa* ».

(1) Réponses du Fonds de solidarité vieillesse au questionnaire de la rapporteure.

(2) Id.

Par un jeu de renvoi à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale, la seule modification de l'article L. 815-13 du même code conduirait à appliquer cette nouvelle règle non seulement dans l'Hexagone mais également dans les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article L. 751-1 dudit code.

La suppression de la prise en compte du domicile principal du bénéficiaire dans l'actif net successoral s'appliquerait donc également en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

La situation des résidents de Saint-Pierre-et-Miquelon est également prise en compte puisque l'article 7 de la loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon prévoit bien l'application des dispositions du code de la sécurité sociale relatives à l'Aspa sur ce territoire.

- Suite aux auditions menées par la rapporteure, il est très vite apparu que l'exclusion de la résidence principale de l'actif net successoral revenait à rendre quasi inapplicable le mécanisme de récupération sur succession. En effet, les bénéficiaires de l'Aspa qui détiennent un patrimoine qui excède les seuils de succession sont presque exclusivement propriétaires d'un bien immobilier.

En outre, les auditions ont également mis en lumière la charge que représentait ce mécanisme pour les caisses responsables de sa mise en œuvre : les agents chargés de la récupération doivent prendre contact avec le notaire, dans des délais compatibles avec le règlement de la succession, les procédures ne sont pas automatisées et sont sujettes à une application différenciée selon les caisses et les personnes concernées etc.

Pour ces raisons, la rapporteure a proposé à la commission un amendement de rédaction globale qui supprime le mécanisme de récupération sur succession. La perte de recettes qu'engendrerait une telle suppression pour la branche vieillesse est estimée à environ 100 millions d'euros, soit à peine 2 % du montant total des sommes versées au titre du minimum vieillesse. Ces sommes sont également à mettre en regard du coût que représente la récupération sur succession pour chaque personne concernée (cf. : *supra*).

B. L'ENTRÉE EN VIGUEUR

- En l'état actuel de la rédaction, ce dispositif entrerait en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi. Dans un objectif de bonne administration et de clarté de la loi, la rapporteure a proposé toutefois de reporter son entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année civile suivant sa promulgation.

En outre, elle a également suggéré de préciser que l'article s'appliquera aux bénéficiaires décédés à compter de cette même date y compris pour les prestations versées antérieurement. Autrement dit, les personnes qui bénéficient actuellement

de l'Aspa et qui décèderaient après l'entrée en vigueur de la loi entreraient bien dans son champ d'application.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté un amendement AS12 de rédaction globale de la rapporteure afin de supprimer totalement le mécanisme de récupération sur succession.

À cette fin, le 1^o du **I** abroge la section 2 du chapitre V du titre I^{er} du livre VIII du code de la sécurité sociale relative au recouvrement sur les successions et son unique article L. 815-13.

En conséquence de cette abrogation, l'amendement opère également des coordinations visant à supprimer la référence à l'article L. 815-13 du code de la sécurité sociale dans ledit code (2^o du **I**) et à l'article 7 de la loi du 17 juillet 1987 précitée (**II**).

Le **III** de l'amendement ménage une entrée en vigueur différée de cette mesure le 1^{er} janvier de l'année civile suivant la promulgation de la loi. Il précise en outre, comme cela fut le cas lors de la suppression du mécanisme de récupération sur l'ASI, que cette suppression s'applique également au titre des prestations versées antérieurement. Concrètement, il ne serait donc plus possible pour une caisse de sécurité sociale de solliciter le remboursement des sommes d'Aspa perçues avant la date d'entrée en vigueur de la loi dès lors que le décès interviendrait après cette même date.

Le **IV** correspond quant à lui au gage permettant d'assurer la recevabilité de l'amendement au titre de l'article 40 de la Constitution.

*

* *

Article 2 **Gage financier**

Adopté par la commission avec modifications

L'article 2 permet de gager la perte de recettes entraînée par la proposition de loi.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 40 de la Constitution du 4 octobre 1958 encadre la recevabilité des propositions de loi en matière financière. Il dispose que *« les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »*.

En application de l'article 89, alinéa 1, du Règlement de l'Assemblée nationale, la recevabilité d'une proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution est appréciée au moment de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée. Conformément à une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, la diminution d'une ressource publique est autorisée dans la mesure où celle-ci est compensée par l'augmentation d'une autre ressource.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 2 de la proposition de loi compense les pertes de recettes résultant de la présente proposition de loi. Il prévoit la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Il est attendu que le Gouvernement lève ce gage en cas d'adoption de la proposition de loi.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION

La commission a adopté un amendement rédactionnel de la rapporteure visant à corriger une erreur matérielle au moment du dépôt.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa seconde réunion du mercredi 28 mai 2025, la commission examine proposition de loi visant à renforcer la solidarité envers les retraités pauvres (n° 1344) (Mme Émeline K/Bidi, rapporteure) ⁽¹⁾.

Mme Émeline K/Bidi, rapporteure. Chaque année, plus de 300 000 personnes âgées éligibles à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) n'en font pas la demande. Ce non-recours, silencieux mais massif, est un véritable scandale social, et c'est précisément la question à laquelle la proposition de loi que je vous présente aujourd'hui entend répondre.

Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, près de la moitié des bénéficiaires potentiels de l'Aspa n'y recourent pas. Parmi eux, les femmes sont particulièrement touchées : 52 % des femmes éligibles n'y ont pas recours, contre 44 % des hommes. Cela s'explique par des carrières incomplètes, des salaires plus bas et, souvent, une précarité accrue pour ces femmes qui ont consacré une grande partie de leur vie à leurs enfants et à leur famille, au détriment de leur carrière professionnelle.

Autre phénomène frappant, les personnes propriétaires de leur résidence principale représentent 70 % des non-recourants, soit deux fois plus que les locataires. Ces retraités modestes, souvent détenteurs d'un petit patrimoine immobilier acquis au prix de sacrifices, renoncent à demander l'Aspa par crainte des conséquences successorales. Car la réalité, c'est que la récupération sur succession dissuade les plus pauvres de faire valoir leurs droits.

En effet, ce mécanisme prévoit que, au décès du bénéficiaire, les montants versés au titre de l'Aspa peuvent être récupérés sur sa succession dès que l'actif net dépasse 107 000 euros dans l'Hexagone, et 150 000 euros dans les outre-mer. Pour beaucoup de retraités, ces seuils sont atteints uniquement parce que la valeur de leur bien immobilier a explosé, sans pour autant qu'ils disposent de ressources complémentaires.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes : depuis les années 2000, les prix des logements anciens ont augmenté de 165 %, tandis que l'indice des prix à la consommation n'a progressé que de 48 %. Ce phénomène transforme un modeste pavillon, acquis il y a quarante ans pour quelques dizaines de milliers de francs, en un patrimoine qui dépasse largement les seuils de récupération, et ce, alors même que les retraités concernés vivent avec des revenus modestes. Cela est d'autant plus vrai en outre-mer, où une modeste case en bois sous tôle dépasse désormais les 150 000 euros – la faute au prix du foncier qui a explosé.

(1) <https://assnat.fr/oNxFOv>

Ce mécanisme de récupération est non seulement injuste mais il a un effet direct sur le non-recours : 67 % des non-recourants interrogés citent la récupération sur succession comme la raison principale de leur renoncement. Autrement dit, pour sept retraités sur dix, la crainte de voir leurs enfants dans l'obligation de rembourser l'État est plus forte que la nécessité de vivre dignement. La situation est encore plus alarmante dans les outre-mer. À La Réunion, par exemple, le taux de pauvreté atteint 36 %, plus du double de celui de l'Hexagone. Le chômage y frappe 30 % des 15-64 ans. Le montant moyen des pensions de retraite y est bien inférieur à celui de l'Hexagone. Et pourtant, les retraités y sont souvent propriétaires de leur logement, ce qui les expose davantage à ce mécanisme injuste.

C'est pourquoi la proposition de loi que nous vous soumettons vise un objectif clair et précis : exclure la résidence principale de l'actif net successoral pris en compte pour la récupération de l'Aspa. Nous voulons lever ce frein afin que les retraités n'aient plus à choisir entre vivre dignement et protéger l'héritage, souvent modeste, qu'ils souhaitent transmettre à leurs enfants, souvent modestes eux aussi.

Il ne s'agit pas d'une dépense nouvelle pour la collectivité mais d'un acte de justice. Nous affirmons un principe de solidarité intergénérationnelle : la solidarité nationale ne doit pas devenir, à l'heure de la mort, un fardeau pour les héritiers.

Cette mesure, nous l'avons pensée dans le prolongement des évolutions législatives récentes, qui ont déjà relevé les seuils de récupération et exclu certains biens professionnels. Il est temps d'aller plus loin, pour nos aînés, pour les femmes retraitées, pour les propriétaires modestes et pour les enfants qui héritent souvent d'un simple toit, celui sous lequel ils ont grandi.

Lors des auditions que nous avons menées, il m'est apparu que l'exclusion de la résidence principale de l'actif net successoral reviendrait, en substance, à rendre quasi inapplicable le mécanisme de récupération sur succession. Et cela s'entend aisément : combien de nos aînés, bénéficiaires du minimum vieillesse, détiennent réellement un patrimoine mobilier supérieur au seuil de récupération ? Pratiquement aucun : quand il y a récupération, elle porte le plus souvent sur un bien immobilier, autrement dit sur la résidence principale.

Ces auditions ont également mis en lumière la charge administrative conséquente que représente la mise en œuvre de ce mécanisme pour les agents des caisses de sécurité sociale. Confrontés à des délais serrés pour le règlement des successions, ils doivent entrer en contact avec les notaires et gérer des procédures qui ne sont ni automatisées ni homogènes. Les gains en sont modestes, comparés au poids de l'Aspa pour l'État. Potentiellement longues et fastidieuses, ces démarches diffèrent en outre selon les caisses – aucune ne nous a répondu précisément sur la procédure de récupération : il semble que chaque caisse mette en place ses propres procédures – et les situations, accentuant encore les inégalités et les incompréhensions.

Face à ces constats, et forte de la conviction que nous devons mettre fin à une procédure archaïque, qu'à l'initiative même du Gouvernement, le législateur a déjà choisi d'abandonner pour certaines prestations, je vous propose de supprimer purement et simplement le principe même de la récupération sur succession. Je vous proposerai des amendements de réécriture à cet effet.

Il s'agit ici de rendre justice à nos aînés et de réaffirmer la solidarité qui fonde notre pacte républicain. La solidarité nationale ne doit pas devenir, au crépuscule d'une vie, un fardeau que les enfants auraient à porter.

C'est la raison pour laquelle, mes chers collègues, je vous invite solennellement à adopter cette proposition de loi, gage de respect et de dignité pour nos aînés.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Joséphine Missoffe (EPR). L'allocation de solidarité aux personnes âgées est un instrument de dignité. Cette aide financière cristallise la vertu d'un État qui accompagne et protège à tous les âges de la vie, refusant d'exclure ou de laisser pour compte les plus vulnérables. L'Aspa est le miroir de l'attention que nous portons aux retraités. Nous devons sécuriser ce précieux outil qui réaffirme la solidarité comme vecteur de lien intergénérationnel.

La proposition de loi réagit louablement à l'important taux de non-recours à cette allocation. En effet, certains de nos retraités les plus modestes font face au choix, potentiellement insupportable, entre la protection de leurs héritiers ou une retraite digne.

Réaffirmant son engagement pour les principes sociétaux forts qu'incarne l'Aspa, le groupe Ensemble pour la République appelle l'attention de la commission sur deux points. Tout d'abord, il nous faut évaluer les conséquences budgétaires qui découleraient d'une telle mesure, afin de nous assurer que les hausses de dépenses et pertes de recettes que nos caisses de retraite encourront ne léseront pas les citoyens que nous voulons protéger. Ensuite, il faut mieux appréhender la diversité des situations concernées par cette proposition de loi. Ainsi, le remboursement sur succession ne représente pas la même réalité selon que les héritiers d'un bénéficiaire vivent ou non à son domicile.

Le fonctionnement actuel de l'Aspa permet de valoriser le patrimoine d'un retraité pour assurer sa dignité et allège de son vivant la pression financière pesant sur le bénéficiaire et sur ses proches, tout en conservant un cadre budgétaire pragmatique.

Ainsi, si les objectifs de cette proposition de loi sont judicieux, le groupe Ensemble pour la République reste vigilant s'agissant de ses implications plus larges pour l'équilibre des finances publiques et pour les ménages qu'elle concerne.

M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NFP). Ce texte vise à réformer les modalités de récupération sur succession de l'allocation de soutien aux personnes âgées, afin d'exclure le domicile principal du bénéficiaire du calcul de l'actif net successoral.

En France, les bénéficiaires de l'Aspa sont majoritairement des personnes isolées, en particulier des femmes. Dans les territoires dits d'outre-mer, les retraités sont massivement exposés à la pauvreté et ont davantage recours à l'Aspa. Or le montant de l'Aspa demeure inférieur de 15 % au seuil de pauvreté, soit un écart de 182 euros par mois pour une personne seule, privant 69 % des 2 millions de retraités pauvres de biens et services de première nécessité. Nous défendons sa revalorisation, au moins au niveau du seuil de pauvreté.

Paradoxalement, nombreux sont les potentiels bénéficiaires qui ne sollicitent pas l'Aspa, découragés par la perspective de récupération sur succession. La majorité des ayants droit dans les outre-mer n'ont comme patrimoine qu'une seule maison, acquise au bout d'une vie de dur labeur. Ce non-recours maintient des milliers d'hommes et de femmes dans la grande pauvreté. C'est pourquoi le rapport Fiat-Iborra en 2018, puis ma proposition de loi en 2020 recommandaient déjà de supprimer la récupération. J'allais même plus loin en préconisant non seulement l'abrogation de la récupération sur succession mais aussi la déconjugalisation de l'Aspa et l'abaissement à 62 ans de l'âge d'octroi, afin d'offrir à nos aînés la dignité et la quiétude qu'ils méritent.

Dans ce contexte, il semble donc logique de supprimer la récupération sur succession afin d'accroître l'universalité de l'aide, à l'image de ce qui existe pour de nombreuses autres prestations sociales, dont l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

M. Joël Aviragnet (SOC). Je voudrais commencer mon intervention en remerciant le groupe communiste de proposer ce texte porteur d'avancées concrètes pour nos concitoyens les plus précaires. La question que nous examinons est d'une gravité particulière : la présente proposition de loi a pour vocation de permettre que la solidarité nationale s'applique au plus grand nombre et qu'elle ne laisse personne sur le bord de la route. L'enjeu est d'assurer que l'ensemble des retraités en situation de précarité bénéficient de conditions de vie dignes, sans qu'ils aient à craindre, pour cela, des sanctions contre leurs enfants.

Concrètement, il s'agit de permettre à l'ensemble des retraités vulnérables de recourir à l'allocation de solidarité aux personnes âgées. Or, dans l'état actuel de la réglementation, les héritiers doivent rembourser les montants versés au bénéficiaire de l'Aspa après son décès dès lors que son patrimoine dépasse un seuil encore très faible. Ce calcul prend en compte la résidence principale des retraités, exposant à terme les familles les plus précaires à la saisie de leurs biens immobiliers afin de rembourser le montant perçu. Cela est évidemment une source d'inquiétude majeure pour les retraités concernés, particulièrement en outre-mer.

En conséquence, les retraités doivent souvent ne pas solliciter l'aide dont ils ont pourtant besoin, par crainte de priver leurs enfants de leur unique foyer d'habitation. C'est totalement inconcevable : cette situation ne peut pas durer. Nous ne pouvons pas tolérer que les incohérences du système actuel perpétuent la situation de misère chez les plus démunis. L'article 1^{er} de ce texte permettra de réduire le non-recours à l'Aspa, notamment dans les territoires les plus en difficulté. C'est une mesure de bon sens, une mesure de progrès social, et je salue encore vivement cette initiative.

Les députés socialistes et apparentés sont donc naturellement favorables à la proposition de loi du groupe communiste.

M. Serge Muller (RN). Cette proposition de loi était attendue. Elle répond à une injustice silencieuse mais profondément ressentie, notamment chez moi, en Dordogne, celle des retraités modestes qui, après une vie entière de labeur, se retrouvent contraints d'accepter que l'État ponctionne leur patrimoine familial, simplement parce qu'ils ont bénéficié de l'Aspa.

C'est une réalité que nous connaissons tous dans nos territoires. Des personnes âgées ayant travaillé toute leur vie sans atteindre le seuil d'une retraite suffisante se retrouvent, au crépuscule de leur existence, face à un dilemme cruel : percevoir une aide pour vivre ou priver leurs enfants ou petits-enfants de l'héritage d'un logement souvent modeste.

La proposition de loi que nous examinons tend à restaurer une dignité que la République sociale se doit d'assurer à ses anciens ; le Rassemblement national salue cette avancée. Nous sommes d'autant plus fiers que cette mesure s'inscrit dans la continuité de notre engagement, la proposition de Marine Le Pen de revaloriser le minimum vieillesse à 1 000 euros par mois ayant été entendue et traduite dans les faits. Désormais, l'Aspa atteint 1 034,28 euros par mois pour une personne seule : c'est une victoire concrète, une mesure sociale de bon sens à laquelle nous avons contribué.

Toutefois, cette avancée ne doit pas être détournée de son objectif. Il ne serait pas acceptable que cette protection du patrimoine s'applique indifféremment à des personnes étrangères n'ayant aucun lien réel avec la nation française, ni même avec le territoire national. La solidarité nationale doit s'adresser en priorité à ceux qui relèvent de notre nation, qui ont contribué et qui sont durablement enracinés. Tel est le sens des amendements que nous proposons : ils ne s'opposent pas à la logique du texte mais en précisent les contours pour éviter les abus, pour préserver l'esprit de justice intergénérationnelle.

Mme Sylvie Bonnet (DR). Je tiens tout d'abord à saluer le groupe GDR pour avoir inscrit ce texte dans leur journée d'initiative parlementaire.

Vous souhaitez exclure le domicile principal du bénéficiaire de l'assiette de remboursement de l'allocation de solidarité aux personnes âgées. L'Aspa concerne

1 600 000 personnes en France, particulièrement en outre-mer où le taux de retraités pauvres est considérablement plus élevé que dans l'Hexagone.

Il existe une difficulté avec le calcul de l'Aspa, légitimement pointée par Mme la rapporteure : au décès du bénéficiaire, ses héritiers sont soumis à une obligation de remboursement si l'actif net de la succession est au moins égal à 107 000 euros en métropole et à 150 000 euros en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion. L'obligation de remboursement qui pèse sur les héritiers conduit une grande partie des bénéficiaires à renoncer à ce droit. Cela concerne principalement les retraités pauvres propriétaires de leur résidence principale.

Le groupe Droite Républicaine partage l'objectif de ce texte mais réserve l'issue de son vote en fonction des évolutions qui seront apportées par voie d'amendements sur plusieurs points. Tout d'abord, l'expression « domicile principal » devra être clarifiée car elle est peu effective juridiquement. Ensuite, la non-rétroactivité de la réforme devra être précisée, ainsi que sa date de mise en œuvre. Enfin, il est nécessaire d'apporter un chiffrage de l'impact financier de la mesure. Nous sommes à votre disposition pour aboutir à un consensus le plus large possible.

Mme Sandrine Rousseau (EcoS). Le groupe Écologiste et Social salue la proposition de loi présentée par le groupe GDR car elle permet de renforcer l'accès à l'Aspa, un filet de sécurité essentiel pour les retraités les plus pauvres. Nous répétons souvent ces chiffres : quelque 2 millions de personnes de 60 ans et plus vivent sous le seuil de pauvreté. La pauvreté des seniors augmente depuis de nombreuses années : en 2017, 7,5 % des personnes âgées de 65 à 74 ans étaient en situation de pauvreté, contre 10,6 % en 2022, soit une augmentation de près de 50 %.

Cette réalité est encore plus forte dans les territoires ultramarins. Les pensions de retraite en outre-mer sont 28 % plus faibles que dans l'Hexagone. Résultat : 11 % des retraités sont en situation de grande pauvreté en Guadeloupe et à La Réunion, 9 % en Martinique, 15 % en Guyane et 1 % dans l'Hexagone. Offre de formation professionnelle plus faible, chômage plus élevé, salaire médian moins élevé, taux de pauvreté beaucoup plus important : les raisons structurelles de cet écart sont nombreuses et doivent nous amener à nous interroger sur le rapport colonial que la France hexagonale continue d'entretenir avec les territoires ultramarins.

Cette proposition de loi est donc bienvenue. Elle permettra concrètement d'améliorer les conditions de vie de plusieurs milliers de personnes en incitant davantage de retraités précaires à recourir à l'Aspa. Elle est importante pour les territoires ultramarins, où le recours à l'Aspa est encore plus déterminant et la vie encore plus chère.

Je tiens donc à remercier notre collègue pour cette proposition de loi qui apportera une première réponse à la précarité des retraités. Le débat qu'elle ouvre

doit nous inciter à engager une réflexion de fond pour apporter des solutions structurelles à cette problématique. Cela commence par l'abrogation de l'injuste et brutale réforme des retraites de 2023 qui, comme l'avaient prédit nombre de syndicats et d'économistes, vise à précariser davantage ceux qui étaient déjà les plus fragiles.

En conclusion, le groupe Écologiste et Social soutiendra sans réserve ce texte mais alerte sur la nécessité pour la représentation nationale de débattre réellement du bilan des réformes des retraites passées et d'en tirer toutes les conséquences.

M. Frédéric Maillot (GDR). Avec cette proposition de loi, il est question de ne pas être un fardeau pour ses enfants, de ne pas perdre son bien – souvent le seul que l'on possède –, au nom de la dignité : voilà ce que demandent les retraités.

La case, comme on dit à La Réunion, la maison, le foyer où ont grandi nos enfants est le lieu d'ancrage de la famille, là où prennent naissance tous nos souvenirs. Ce lopin de terre – un « bout de la terre », comme on dit chez nous – a parfois été acquis difficilement, après des années de sacrifices. Il est le témoin de l'histoire dans des pays dits d'outre-mer, où le rapport à la terre est une lutte qui fait écho aux souffrances que nous a imposées l'histoire. Comment protéger ce bien à la fin de la fin ? Comment ne pas déposséder ceux qui ont demandé de quoi vivre dignement à travers l'Aspa ?

L'Aspa a simplifié en 2006 le dispositif du minimum vieillesse versé aux retraités de 65 ans et plus. En France, en effet, il est possible d'être pauvre en ayant travaillé toute sa vie. Versée à 1 600 000 personnes, cette allocation est d'autant plus présente dans les pays dits d'outre-mer, où la pauvreté et le chômage touchent davantage. La perçoivent ainsi 11 % des retraités en Guyane et à La Réunion, entre 9 % et 15 % en Martinique et en Guadeloupe, contre seulement 1 % dans l'Hexagone.

L'objectif de ce texte est simple : faire en sorte que le domicile principal du bénéficiaire de l'Aspa ne soit plus pris en compte dans le calcul de l'actif net successoral dès lors que le remboursement devra être effectif. Je n'ai pas la prétention de parler au nom de tous les retraités de France mais, au nom des retraités de La Réunion, chère collègue Émeline K/Bidi, je vous remercie d'avoir pris ce problème à bras-le-corps : être un retraité pauvre, dans les pays dits d'outre-mer ou en France, ce n'est pas normal.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Michel Lauzzana (EPR). Je veux tout d'abord répondre à Mme Rousseau que la réforme des retraites n'a pas appauvri les plus pauvres, au contraire – c'est clair et net.

Madame la rapporteure, j'aimerais vous poser une question – sans malice : avez-vous envisagé de fixer une valeur maximale pour les biens immobiliers ? Certaines maisons sont valorisées très haut, à 500 000 ou 1 million d'euros. Ces cas doivent être très rares mais, symboliquement, pourquoi exonérer les gens possédant des avoirs très conséquents ? Ils pourraient vendre leur maison et vivre du produit de la vente plutôt que de percevoir l'Aspa. Je parle bien des maisons ayant un prix élevé, et non des retraités pauvres dont la maison vaut 100 000 ou 150 000 euros. Avez-vous envisagé d'instaurer un mécanisme de plafond ?

Mme la rapporteure. Je souhaite tout d'abord répondre aux inquiétudes concernant l'équilibre des finances publiques. Le mécanisme de remboursement de l'Aspa représente 0,02 % du montant total des dépenses de la branche vieillesse et 2 % du montant de l'Aspa. Le minimum vieillesse représente en effet à peu près 4 milliards d'euros ; lors des successions, on en récupère environ 100 millions, dont 5 millions dans les outre-mer. Le montant en jeu est donc relativement faible comparé aux sommes versées dans le cadre de l'Aspa et aux dépenses totales de la branche vieillesse. La petite réforme que je vous propose ne risque pas de déséquilibrer en profondeur la branche vieillesse ni le système des retraites.

Par ailleurs, le mécanisme de remboursement sur succession est particulièrement archaïque. Il se fonde sur une conception de la solidarité qui n'est plus celle que nous défendons, et ce depuis bien longtemps. Un tel mécanisme existait pour l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) : il a été supprimé en 2020 par le gouvernement de M. Jean Castex, au motif qu'il ne correspondait plus à notre vision de la solidarité. Je vous propose donc d'harmoniser notre droit en supprimant le dernier bastion du remboursement sur succession car on ne peut parler de solidarité si, au bout du compte, ce sont les enfants qui doivent payer. Du reste, les autres allocations de solidarité – revenu de solidarité active (RSA) et allocation aux adultes handicapés – ne sont pas soumises à ce mécanisme de récupération sur succession.

Nous avons examiné plusieurs options pour réviser dans son ensemble le mécanisme de l'Aspa. Lors des auditions, il nous a été suggéré d'instaurer un forfait logement sur le modèle de celui existant pour certaines allocations, dont le RSA. Cela répondrait à votre question, cher collègue Lauzzana, sur la différence de traitement entre propriétaires et locataires. Il suffirait, lors de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale, d'adopter une modification à la marge des mécanismes de versement. C'est tout à fait dans les cordes de cette assemblée et du Gouvernement.

Il ne nous est pas apparu, au cours des différentes auditions, qu'il existait des bénéficiaires de l'Aspa propriétaires de villas valant plusieurs millions d'euros, ni même qui atteignent le million d'euros puisqu'en réalité, ceux qui disposent d'un patrimoine de cette ampleur n'ont bien évidemment pas besoin de recourir à l'Aspa – parce qu'ils vendent d'eux-mêmes leur patrimoine pour assurer leurs vieux jours, ou bien parce qu'ils ont d'autres sources de revenus, des retraites confortables et n'ont donc pas besoin de recourir à l'Aspa.

Sachez d'ailleurs que le mécanisme actuel permet aux différentes caisses d'assurance vieillesse de réévaluer la situation du bénéficiaire si celle-ci change – par exemple s'il perçoit un héritage conséquent qui lui permettrait d'assurer ses vieux jours sans avoir besoin de recourir à l'Aspa – et, le cas échéant, de ne plus lui verser l'Aspa. L'hypothèse que vous évoquez reste du domaine du possible mais n'est pas rencontrée dans la réalité. Je vous invite par conséquent à voter ce texte, vos craintes sur les finances publiques pouvant être levées.

Nous avons pris en compte les amendements du groupe Droite Républicaine. Je défendrai ainsi un amendement tendant à substituer à l'expression « domicile principal » celle de « résidence principale » à l'article 1^{er}, si mon amendement de réécriture de cet article n'était pas adopté. Nous avons également déposé des amendements pour préciser la date d'entrée en vigueur du texte.

Oui, monsieur Maillot, le rapport à la terre est peut-être différent en outre-mer et cela pèse sur la décision de demander ou non l'Aspa.

Les agriculteurs qui perçoivent les plus petites retraites, y compris en outre-mer, sont souvent obligés de demander cette aide. Mais pour eux, les modalités de remboursement sur succession sont différentes. En effet, la résidence de l'agriculteur peut, sous certaines conditions, entrer dans le capital de l'exploitation agricole, qui n'est pas pris en compte dans le calcul de l'actif net de la succession. Ainsi, actuellement, la résidence est exclue du remboursement sur succession pour certains bénéficiaires de l'Aspa, mais pas pour d'autres. Le présent texte permettra de réparer cette injustice.

Article 1^{er} : *Exclure le domicile de l'actif net pris en compte pour la récupération de l'allocation de solidarité aux personnes âgées*

Amendements AS12 de Mme Émeline K/Bidi et AS6 de M. Jean-Hugues Ratenon (discussion commune)

Mme la rapporteure. Les auditions nous ont conduits à déposer le présent amendement de réécriture de l'article. Au lieu d'exclure la résidence principale de l'actif net successoral – dont le montant permet de déterminer si le principe de remboursement doit être appliqué –, nous proposons ici de supprimer totalement le remboursement sur succession.

En effet, quand l'Aspa est remboursée sur la succession, dans la quasi-totalité des cas, c'est parce que celle-ci comprend un bien immobilier. Il est rare que les bénéficiaires de cette aide disposent d'un actif net exclusivement constitué d'actifs mobiliers dont la valeur dépasse 107 000 euros – dans l'Hexagone –, ou 150 000 euros – en outre-mer.

Les retraités qui disposent de tels niveaux d'actifs mobiliers ne demandent pas l'Aspa. Ils vivent de leurs économies ou disposent d'autres sources de revenus. Ainsi, exclure la résidence principale de l'actif net successoral revenait quasiment à supprimer l'obligation de remboursement.

La suppression du remboursement sur succession aura des avantages pour les caisses de retraite. De l'aveu même de leurs agents, la procédure de remboursement est lourde. Elle n'est pas automatisée. Tout doit donc être géré manuellement. En outre, il est difficile pour les agents d'aller cogner à la porte des héritiers pour récupérer l'aide, une fois son bénéficiaire décédé.

La suppression du remboursement clarifierait également la loi. Actuellement, les seuils à partir duquel l'Aspa est récupérée diffèrent dans l'Hexagone et en outre-mer. Ils sont indexés sur l'inflation dans l'Hexagone mais non en outre-mer. En outre, un dispositif de remboursement spécifique est prévu pour les agriculteurs.

Enfin, la suppression du remboursement permettrait à notre système de solidarité de gagner en cohérence. L'obligation de remboursement avait déjà été supprimée pour l'ASI en 2020.

Enfin, cet amendement tend à fixer la date d'entrée en vigueur de la suppression du remboursement au 1^{er} janvier de l'année suivant la promulgation du texte, pour l'ensemble du territoire national. La perte de recettes pour les organismes de sécurité sociale serait compensée par une majoration de l'accise sur les tabacs, pour assurer la recevabilité financière du texte.

La suppression du remboursement est une mesure de justice sociale.

M. Jean-Hugues Ratenon (LFI-NFP). Avec cet amendement, qui vise à supprimer définitivement la récupération sur succession, je reprends une mesure de la proposition de loi pour une allocation de solidarité aux personnes âgées plus accessible et plus juste que j'avais déposée en janvier 2020.

Mon amendement permettrait de garantir le caractère universel de l'Aspa, comme l'est déjà celui de l'APA et de l'ASI. En bannissant toutes forme de non-recours, nous sortirons des retraités de la pauvreté. Cette demande est soutenue par des associations de lutte contre la pauvreté de nos aînés.

Les procédures de récupération demeurent exceptionnelles, alors que le principe même d'une récupération sur succession joue fortement dans la décision de ne pas demander l'Aspa. Ainsi, à La Réunion, actuellement, si un couple dispose de deux petites propriétés d'une valeur totale 149 000 euros et d'une retraite de 500 euros par mois, il risque de ne pas demander l'Aspa. Le risque est encore plus fort si la valeur totale des biens dépasse 150 000 euros.

Le présent amendement est de repli, au cas où l'amendement de réécriture de Mme la rapporteure n'était pas adopté.

Mme la rapporteure. Je vous demande de retirer votre amendement au profit du mien.

Contrairement au vôtre, mon amendement prévoit les coordinations nécessaires au sein du code de la sécurité sociale et de la loi de 1987 applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon – il serait dommage d'oublier un territoire d'outre-mer.

En outre, mon amendement tend à s'appliquer à toutes les personnes qui décéderont à compter du jour d'entrée en vigueur du texte. La rédaction du vôtre, en revanche, pourrait fortement limiter le nombre de bénéficiaires de la réforme, en la réservant aux personnes ayant commencé à percevoir l'Aspa à compter de l'entrée en vigueur du texte.

M. Michel Lauzzana (EPR). Une solution simple existe pour améliorer le mécanisme de récupération : le recours à une administration efficace, celle des impôts.

Mme la rapporteure. Le remboursement de l'Aspa ne rapporte que 100 millions d'euros, soit 0,02 % des dépenses totales de la branche vieillesse et moins que le coût probable du transfert de ce mécanisme aux impôts – c'est sans doute la raison pour laquelle ce transfert n'a jamais eu lieu.

*La commission **adopte** l'amendement AS12 et l'article 1^{er} est **ainsi rédigé**.*

*En conséquence l'amendement AS6, les amendements AS13 de Mme Émeline K/Bidi, AS4 de M. Thibault Bazin, AS1 de M. Serge Muller, AS10 et AS11 de Mme Sylvie Dezarnaud, AS15 de Mme Émeline K/Bidi, AS5 et AS3 de M. Thibault Bazin **tombent**.*

Article 2 : Gage financier

Amendement AS14 de Mme Émeline K/Bidi

Mme la rapporteure. Pour assurer la recevabilité financière du texte, l'article 2 prévoit, dans sa version actuelle, la compensation des pertes de recettes « pour l'État ». Il s'agit d'une erreur, puisque la compensation doit concerner les organismes de sécurité sociale. Cet amendement la corrige.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

*Puis elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l'Assemblée nationale d'**adopter** la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

– Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/zwLrp2>

– Texte comparatif : <https://assnat.fr/Q0Sr3P>

ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

(Par ordre chronologique)

- **Fonds de solidarité vieillesse (FSV) – M. Frédéric Favié**, président
- *Table ronde des gestionnaires des principaux régimes de retraite :*
 - **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)* – Mme Christine Dechesne-Ceard**, directrice de la réglementation, et **Mme Valérie Aviles**, directrice métier « famille retraite invalidité », et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
 - **Service des retraites de l'État – M. David Karle**, sous-directeur, responsable du département du programme de modernisation du service à compétence nationale « Service des retraites de l'État » au sein de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et **M. François Mahéas**, sous-directeur, responsable du département des retraites
- **Caisse générale de sécurité sociale de La Réunion – M. Gérard David**, directeur de la retraite et de l'action sociale
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) – M. Renaud Villard**, directeur général
- **Direction de la sécurité sociale (DSS) – Mme Delphine Chaumel**, sous-directrice des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire, **M. Benoît Rogeon**, chef du bureau des retraites de base, et **M. Baptiste Groc**, chargé de mission

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

ANNEXE N° 2 :
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS
À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
1 ^{er}	Code de la sécurité sociale	L. 815-13 [<i>abrogé</i>] et L. 815-17
	Loi n° 87-563 du 17 juillet 1987 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon	7