



N° 2563

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2020.

PROPOSITION DE LOI

*pour une allocation de solidarité aux personnes âgées
plus accessible et plus juste,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Hugues RATENON, Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Caroline FIAT, Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Danièle OBONO, Mathilde PANOT, Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, François RUFFIN, Bénédicte TAURINE, Jean-Félix ACQUAVIVA, Marie-George BUFFET, Max MATHIASIN, Gabriel SERVILLE, Arnaud VIALA, Jean-Luc WARSMANN,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que : « La Nation [...] garantit à tous, notamment [...] 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 [...] se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. [...] ».

Le minimum vieillesse est une prestation sociale créée en 1956 (héritier de l'allocation aux vieux travailleurs salariés créée en 1942), elle s'inscrit dans la logique d'offrir une protection sociale distincte des activités de prestations contributives, permettant de porter les ressources de la personne âgée à un montant du minimum de ressources garanti, par conséquent de garantir un revenu minimum à des personnes ayant peu ou pas cotisé à la retraite, dans une logique de solidarité nationale.

Elle est simplifiée par l'ordonnance du 24 juin 2004 qui fusionne huit prestations différentes en une prestation unique (allocation de solidarité aux personnes âgées), avec le maintien d'une prestation distincte (complément de retraite pour ceux qui ne vivent plus en France) et de la « pension minimale » en vigueur à Mayotte. Les personnes qui bénéficiaient du minimum vieillesse avant ou en 2006 continuent de le recevoir si elles n'ont pas demandé à changer pour l'Aspa. Le montant de cette prestation est ainsi défini comme la différence entre le montant du minimum de ressources garanti aux personnes âgées et le montant des ressources propres de la personne ou du ménage, et est fonction variable de la composition du foyer sous condition de résidence stable et régulière en France.

Le minimum vieillesse concerne 552 600 personnes en France fin 2017 sur 17 millions de personnes de 60 ans ou plus (DREES, 2019). Parmi eux, 26 % des bénéficiaires sont en couple et 74 % sont célibataires. Les dépenses du minimum vieillesse (ASV et ASPA) représentent 2 549 millions d'euros fin 2017 soit 9,6 % des dépenses parmi l'ensemble des minima sociaux.

Cependant, dû aux conditions de demande actuelles de l'ASPA, le taux « apparent » de non-recours est estimé à 31 %, « sans doute une des prestations les plus touchées par le non-recours » selon le rapport parlementaire Biémouret et Costes, en 2016, relatif au non-recours aux droits sociaux. Les raisons de ce non-recours sont multiples.

Tout d'abord, la récupération sur succession apparaît comme l'une des causes principales de non-recours. En effet une récupération est opérée sur la fraction de l'actif net de succession excédant un seuil fixé à 39 000 € en métropole et 100 000 € en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte, bien que les sommes récupérées ne doivent pas dépasser 6 939,60 € par an pour une personne seule et 9 216,99 € par an pour un couple de bénéficiaires.

Toujours selon le rapport parlementaire de 2016, si 25 % des bénéficiaires ignoraient la procédure de récupération sur succession, 57 % de bénéficiaires sont concernés soit près de 280 000 personnes. En 2017, 70 millions d'euros ont été recouvrés par recours sur succession selon la CNAV ce qui traduit concrètement le caractère exceptionnel de la procédure. Le rapport souligne ainsi que « cette récupération joue fortement dans la décision de non-recours », notamment pour les petits propriétaires et épargnants, et avait proposé à l'époque sa suppression.

Plus largement, les modalités et les conditions d'attribution de l'ASPA n'épuisent pas les insatisfactions.

Tout d'abord, la variation des droits selon un statut matrimonial ne trouve aucune justification : en effet il existe un avantage à être célibataire dans les critères d'attribution de l'ASPA, puisque le bénéfice par individu varie de 200 € entre l'allocation maximale pour un célibataire (903,20 €/mois) et l'allocation maximale pour un couple (701,11 €/mois par individu), ce qui pose la question de la constitutionnalité du dispositif vis-à-vis du principe constitutionnel d'égalité devant la loi issu de l'article 6 de la DDHC (« [La loi] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse »). La suppression de cette variation selon le statut patrimonial est ainsi estimée à 29 millions d'euros (soit 143 676 bénéficiaires en couple x 202,09 €).

Enfin, la condition d'âge de 65 ans ne trouve aucune justification au regard de l'âge minimal actuel de départ à la retraite de 62 ans (bien qu'elle puisse être attribuée à cet âge sous conditions restrictives), ce qui exclut de la solidarité nationale les seniors entre 62 et 65 ans, contraire aux alinéas 10 et 11 du préambule de 1946 et à l'article 30 de OIT, Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale et les normes minimales de 1952.

La présente proposition de loi vise ainsi à, d'une part, supprimer le dispositif de récupération sur succession afin de lutter contre le non-recours et, d'autre part, supprimer la variation des droits selon le statut patrimonial du demandeur, la condition d'antériorité de résidence et la condition d'âge

de 65 ans pour la baisser à 62 ans, dans une optique de renforcer et d'étendre la portée du principe de solidarité nationale aux seniors.

L'**article 1^{er}** supprime la récupération sur succession.

L'**article 2** supprime la variation des droits selon le statut matrimonial.

L'**article 3** propose d'abaisser l'âge d'octroi de l'ASPA à 62 ans. Il supprime également le renvoi à un décret en Conseil d'État de la précision de la condition de résidence pour l'attribution de la prestation sociale, puisque déjà encadrée par la loi.

L'**article 4** compense à due concurrence la perte de recettes financière du Fond de solidarité vieillesse conséquent à l'application de la présente loi par une augmentation de la CSG sur les produits du patrimoine et de la CSG sur les produits de placement.

L'**article 5** vise à améliorer l'information du Parlement sur les sujets relatifs aux non-recours aux droits, à travers l'institutionnalisation annuel d'un jaune budgétaire relatif à ce sujet.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

DE L'EXTENSION DES CONDITIONS ET MODALITÉS D'ATTRIBUTION DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ AUX PERSONNES ÂGÉES

Article 1^{er}

La section 2 du chapitre V du titre 1 du livre 8 du code de la sécurité sociale est abrogée.

Article 2

- ① À l'article L. 815-9 du code de la sécurité sociale, les mots : « et du conjoint, du concubin, du partenaire lié par un pacte civil de solidarité » et les mots : « ou les époux, concubins, partenaires liés par un pacte civil de solidarité » sont supprimés.
- ② « *Art. L. 815-9.* – L'allocation de solidarité aux personnes âgées n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles de l'intéressé n'excède pas des plafonds fixés par décret. Lorsque le total de la ou des allocations de solidarité et des ressources personnelles de l'intéressé dépasse ces plafonds, la ou les allocations sont réduites à due concurrence ».

Article 3

- ① L'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du premier alinéa, après le mot : « minimum » sont insérés les mots : « de 62 ans » ;
- ③ 2° Le second alinéa est supprimé.

TITRE II

DE LA COMPENSATION DES PERTES DE RECETTE

Article 4

- ① I. – La perte de recettes résultant de la présente loi pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés aux articles L. 136-6, L. 136-6-1, L. 136-7 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale.
- ② II. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration des droits mentionnés aux articles L. 136-6, L. 136-6-1, L. 136-7 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

TITRE III

DE L'ÉVALUATION DE L'APPLICATION DE LA PRÉSENTE LOI

Article 5

Le Gouvernement remet au Parlement une évaluation annuelle relative aux non-recours aux aides sociales, annexée à la loi de finances.

