

N° 183

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 décembre 2012

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi de M. Jacques MÉZARD et plusieurs de ses collègues visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros,*

Par M. Ronan KERDRAON,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, présidente ; M. Yves Daudigny, rapporteur général ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, vice-présidents ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Odette Duriez, Anne Emery-Dumas, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mmes Michelle Meunier, Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 92 et 184 (2012-2013)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION</b> .....	7
<b>A. UN MÉCANISME HISTORIQUEMENT LIÉ AU VERSEMENT DES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE</b> .....	7
1. <i>Les dispositifs de récupération sur le patrimoine sont traditionnellement attachés aux prestations d'aide sociale</i> .....	7
2. <i>Le cas spécifique de l'aide sociale à l'hébergement</i> .....	9
<b>B. L'EXPÉRIENCE DE LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'APA</b> .....	10
1. <i>La prestation spécifique dépendance était soumise à recouvrement sur succession</i> .....	10
2. <i>Un choix différent a été effectué au moment de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie et confirmé par la suite</i> .....	11
<b>C. LES JUSTIFICATIONS À L'ABSENCE DE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION POUR L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE</b> .....	14
1. <i>L'allocation personnalisée d'autonomie constitue une prestation hybride qui s'éloigne de l'aide sociale</i> .....	14
2. <i>La suppression du « frein psychologique » que constituait la récupération sur succession a contribué au succès de l'allocation personnalisée d'autonomie</i> .....	14
<b>II. UNE RÉPONSE INADAPTÉE À LA QUESTION CENTRALE DU FINANCEMENT DE LA PERTE D'AUTONOMIE</b> .....	16
<b>A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS APPELLE LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS URGENTES</b> .....	16
1. <i>La montée en charge soutenue de l'allocation personnalisée d'autonomie fait peser sur les départements un poids croissant</i> .....	16
2. <i>Des réponses vont être apportées prochainement par le Gouvernement aux difficultés rencontrées par les départements</i> .....	17
<b>B. LE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION : UNE SOLUTION ISOLÉE ET PRÉMATURÉE DONT LES IMPACTS POTENTIELS SONT DIFFICILES À ANTICIPER</b> .....	17
1. <i>La réponse apportée par la proposition de loi n'est que partielle et largement prématurée</i> .....	17
2. <i>Une solution éloignée des mesures de prise de gage sur le patrimoine qui ont pu être envisagées dans le passé</i> .....	18
3. <i>Un impact difficile à appréhender</i> .....	19
<b>C. LES AUTRES SOLUTIONS ENVISAGEABLES</b> .....	21
1. <i>Le patrimoine des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie pourrait être mieux pris en compte dans la définition du ticket modérateur</i> .....	21
2. <i>D'autres sources de financement sont envisageables</i> .....	22

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	23
• <i>Article 1<sup>er</sup> (art. L. 214-19 du code de l'action sociale et des familles) Création d'un recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie</i> .....	23
• <i>Article 2 Date d'entrée en vigueur de la loi</i> .....	25
• <i>Article 3 Gage</i> .....	26
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	27
<b>Liste des personnes auditionnées</b> .....	35
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	37

Mesdames, Messieurs,

Déposée par le groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) le 29 octobre dernier, la présente proposition de loi vise à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'Apa, sur les patrimoines supérieurs à 150 000 euros.

Deux arguments principaux pourraient justifier la mise en place d'un tel dispositif. En premier lieu, les départements font aujourd'hui face à des difficultés croissantes pour assurer le financement des prestations de solidarité, en particulier de l'Apa. En second lieu, il peut sembler injuste que les personnes qui bénéficient de cette prestation ne participent pas davantage à son financement en fonction de leurs capacités contributives.

Votre rapporteur estime cependant que la solution proposée par le présent texte n'est pas adaptée.

Elle apporte tout d'abord une réponse isolée et prématurée à la question bien plus large du financement de la perte d'autonomie.

Le Gouvernement s'est engagé à présenter prochainement un projet de loi qui devrait être articulé autour de trois volets que sont la prévention, l'adaptation et l'accompagnement. C'est dans ce cadre global que devra être envisagée une réforme en profondeur de l'Apa, notamment de la façon dont est pris en compte le patrimoine des bénéficiaires dans la définition de la prestation.

Ensuite, la mise en place d'un recours sur succession interroge les fondements mêmes de ce qui constitue la spécificité de l'Apa.

Historiquement, de tels dispositifs existent en matière d'aide sociale, notamment pour l'aide sociale à l'hébergement. Ils sont alors justifiés par le caractère subsidiaire de l'aide apportée par rapport à l'exercice de la solidarité familiale. Or l'Apa, prestation universelle destinée à la couverture d'un risque identifié qu'est la dépendance, se distingue des dispositifs d'aide sociale classique.

Troisièmement, l'effet d'éviction que pourrait entraîner la mise en œuvre du recouvrement sur succession ne doit pas être négligé.

Plutôt que de prendre le risque de ne pas être en mesure de léguer un patrimoine intact à leurs héritiers, certains bénéficiaires potentiels pourraient renoncer à demander la prestation. Cet effet s'est vérifié pour la prestation spécifique dépendance, qui était soumise à recouvrement sur succession, et c'est tout le mérite de l'Apa que d'avoir contribué à un élargissement considérable du nombre de personnes âgées pouvant être accompagnées lorsqu'elles sont confrontées à une situation de perte d'autonomie.

Par ailleurs, ni la part des bénéficiaires de l'Apa susceptible d'être concernée par la mesure, ni l'impact financier que cette dernière pourrait avoir sur les finances départementales n'ont été explicités dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

Il s'agit pourtant là d'éléments essentiels. Le seuil de 150 000 euros correspond à peu de choses près au patrimoine médian des ménages de soixante-dix ans et plus. Le simple fait d'être propriétaire de son logement principal risque dans bien des cas d'assujettir les personnes au recouvrement.

En outre, l'impact de la mesure sur les budgets départementaux doit être mis en regard des coûts plus larges qu'engendra le dispositif si l'effet d'évincement se vérifie, en particulier de ceux d'une prise en charge plus tardive par le système de soins des personnes qui auront renoncé au bénéfice de l'Apa.

Enfin, votre rapporteur tient à souligner que le dispositif proposé diffère fortement des préconisations qui ont pu être formulées dans le passé par notre Haute assemblée, en particulier dans le cadre de la mission commune d'information sur la dépendance de 2010.

S'il est pleinement conscient de la nécessité d'apporter des solutions rapides aux difficultés rencontrées par les départements, votre rapporteur estime nécessaire de ne pas adopter dans l'urgence un dispositif dont les implications sont mal maîtrisées, mais dont les effets pervers potentiels apparaissent clairement.

C'est pourquoi, sur sa recommandation, la commission n'a pas approuvé cette proposition de loi.

## I. PRINCIPES ET MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS DE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION

### A. UN MÉCANISME HISTORIQUEMENT LIÉ AU VERSEMENT DES PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE

#### 1. Les dispositifs de récupération sur le patrimoine sont traditionnellement attachés aux prestations d'aide sociale

La législation relative à l'aide sociale est fondée sur le **principe du caractère subsidiaire de la solidarité collective par rapport à la solidarité familiale**. En d'autres termes, l'aide apportée par la collectivité n'a vocation à s'exercer que lorsque la famille du bénéficiaire n'est pas financièrement en mesure de l'apporter elle-même.

Pour les personnes âgées, relèvent notamment de l'aide sociale les prestations relatives à l'hébergement en établissement ainsi que la prise en charge de certains actes de la vie quotidienne par le biais de l'aide ménagère ou du portage de repas.

Si **l'obligation alimentaire et le recours sur patrimoine** ne découlent pas nécessairement du caractère subsidiaire de l'aide sociale, elles en constituent des prolongements logiques.

**L'obligation alimentaire** reposant sur les enfants du bénéficiaire de l'aide sociale **correspond essentiellement à la prise en charge financière des aliments et du gîte**.

Aujourd'hui codifié à l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, ancien article 146 du code de la famille et de l'aide sociale, le recouvrement sur le patrimoine du bénéficiaire de l'aide sociale peut être exercé dans trois circonstances :

- **lorsque la situation financière du bénéficiaire s'améliore ;**
- **lorsque le bénéficiaire de la prestation effectue une donation ou qu'il a procédé à une donation dans les dix ans précédant sa demande d'aide sociale ;** dans ce cas précis, l'objectif est en particulier d'empêcher qu'une personne ne cherche à organiser elle-même son insolvabilité en se séparant d'une partie de son patrimoine ;
- **au moment de la succession du bénéficiaire, contre les héritiers ou les légataires.**

Pour les prestations autres que l'aide sociale à l'hébergement (ASH), le recouvrement sur la succession du bénéficiaire s'exerce sur la partie de l'actif net successoral supérieure à 46 000 euros et sur la part des dépenses versées dépassant le seuil de 760 euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Article R. 132-12 du code de l'action sociale et des familles.

### Obligation alimentaire et procédures de recouvrement

- **Article 205 du code civil :**

*« Les enfants doivent des aliments à leurs père et mère ou autres ascendants qui sont dans le besoin. »*

- **Article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles :**

*« Des recours sont exercés, selon le cas, par l'Etat ou le département :*

*1° Contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ;*

*2° Contre le donataire, lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ;*

*3° Contre le légataire.*

*En ce qui concerne les prestations d'aide sociale à domicile, de soins de ville prévus par l'article L. 111-2 et la prise en charge du forfait journalier, les conditions dans lesquelles les recours sont exercés, en prévoyant, le cas échéant, l'existence d'un seuil de dépenses supportées par l'aide sociale, en deçà duquel il n'est pas procédé à leur recouvrement, sont fixées par voie réglementaire.*

*Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire de l'aide sociale à domicile ou de la prise en charge du forfait journalier s'exerce sur la partie de l'actif net successoral, défini selon les règles de droit commun, qui excède un seuil fixé par voie réglementaire. »*

Le champ d'application du recouvrement sur succession a fait l'objet d'évolutions dans des directions parfois opposées.

Désormais, **l'ensemble des prestations destinées aux personnes handicapées, à l'exception des aides relatives à l'hébergement<sup>1</sup>, sont exonérées de recouvrement sur succession.** C'est en particulier le cas de la prestation de compensation du handicap (PCH) créée par la loi du 11 février 2005<sup>2</sup>, contrairement à l'allocation de compensation pour tierce personne (ACTP).

D'autres prestations comme le « **minimum vieillesse** »<sup>3</sup>, qui ne relèvent pas de l'aide sociale, font également l'objet d'un recouvrement sur succession.

L'ordonnance du 24 juin 2004 a d'ailleurs étendu la récupération à l'ensemble de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, alors que seule la part excédant l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS), c'est-à-dire l'allocation supplémentaire, était jusqu'à présent soumise au recouvrement sur succession.

<sup>1</sup> Article L. 344-5 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>2</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>3</sup> Article L. 815-13 du code de la sécurité sociale.



Le recouvrement s'exerce sur la part de l'actif net successoral qui excède 39 000 euros<sup>1</sup>. Le montant recouvré, fixé par décret et revalorisé dans les mêmes conditions que les allocations elles-mêmes, ne peut conduire à faire passer l'actif net en dessous de ce seuil de 39 000 euros.

A l'inverse, le mécanisme de recouvrement sur succession qui existait pour le **revenu minimum d'insertion (RMI)** a été **supprimé** par la loi du 23 mars 2006<sup>2</sup>. Prévue dès l'origine du RMI, la procédure de recouvrement n'avait en pratique jamais été appliquée faute de publication des dispositions réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre.

## 2. Le cas spécifique de l'aide sociale à l'hébergement

L'aide sociale à l'hébergement (ASH) a pour objet de **solvabiliser le coût du tarif d'hébergement** pour les personnes âgées dépendantes de plus de soixante-cinq ans prises en charge dans des établissements médico-sociaux habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale.

Comme les autres prestations d'aide sociale, elle est attribuée sous condition de ressources du demandeur et de ses obligés alimentaires et revêt un caractère subsidiaire. **Le recouvrement sur le patrimoine des bénéficiaires s'effectue dès le premier euro.**

En 2009, l'ASH a été versée à **115 000 personnes en établissement et à 1 480 personnes logées en familles d'accueil**. Le nombre de bénéficiaires est relativement stable depuis 2000, alors même que celui des personnes accueillies en établissement a augmenté sur la même période.

Selon les données de la Drees, seules 37 % des personnes ayant un revenu disponible inférieur à 800 euros par mois auraient recours à l'ASH<sup>3</sup>.

### Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie en établissement et de l'aide sociale à l'hébergement

(en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) en établissement	304	351	370	384	401	416	434	433
Aide sociale à l'hébergement (ASH)	113,9	113,4	113,7	114,4	113,4	115,5	115,3	115
ASH/Apa	37 %	32 %	31 %	30 %	28 %	28 %	27 %	27 %

Source : Drees

<sup>1</sup> Article D. 815-4 du code de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux.

<sup>3</sup> Données citées dans l'étude de l'Igas publiée en mai 2011 sur les modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement.

Selon une étude publiée en mai 2011 par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), la **dépense brute d'ASH s'est établie à 2 121 millions d'euros en 2009**. De ce montant doivent être déduites **les sommes récupérées par les conseils généraux** sur les ressources des résidents, leur patrimoine et sur leurs obligés alimentaires, ce qui conduit à une **dépense nette d'ASH de 1 180 millions d'euros**.

Le recouvrement sur le patrimoine des bénéficiaires représente une part relativement limitée des montants totaux récupérés par les conseils généraux sur les dépenses brutes d'ASH. Cette situation pourrait s'expliquer notamment par les difficultés de recouvrement et les coûts de gestion auxquels sont confrontés les conseils généraux pour effectuer les recours.

#### **Ressources récupérées sur la dépense brute d'aide sociale à l'hébergement en 2009**

*(en millions d'euros)*

<b>Dépense brute d'aide sociale à l'hébergement</b>	<b>2 121</b>
Sommes recouvrées par les conseils généraux dont :	
<i>Ressources des résidents</i>	777
<i>Obligés alimentaires</i>	90
<i>Patrimoine</i>	174
<b>Dépense nette d'aide sociale à l'hébergement</b>	<b>1 080</b>

*Source : Igas*

Mais si les montants récupérés sont relativement faibles, l'Igas a estimé que le recours en récupération, combiné à l'obligation alimentaire, exercerait **un effet dissuasif certain**, bien qu'indéterminé, **sur la décision de demander l'ASH voire d'entrer en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad)**.

### ***B. L'EXPÉRIENCE DE LA PRESTATION SPÉCIFIQUE DÉPENDANCE ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'APA***

#### **1. La prestation spécifique dépendance était soumise à recouvrement sur succession**

La proposition de loi créant la prestation spécifique dépendance (PSD)<sup>1</sup>, fruit de travaux entamés au Sénat plusieurs années auparavant, s'était volontairement fixé une ambition limitée dans l'attente d'une réforme future de la prise en charge des personnes en perte d'autonomie.

---

<sup>1</sup> Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

Dans ce cadre, Alain Vasselle, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales, soulignait dans son rapport de première lecture que, pour des raisons de simplicité et dans la mesure où le dispositif avait vocation à n'être que transitoire, **les règles d'attribution de la prestation avaient été rapprochées le plus possible des règles traditionnelles applicables pour l'aide sociale.**

Cependant, **la mise en œuvre de l'obligation alimentaire a été exclue.** Les charges résultant de l'accueil en établissement ont été estimées comme étant sans commune mesure avec celles qui découlent traditionnellement de la simple fourniture des aliments et du gîte. En outre, l'obligation alimentaire risquant de peser essentiellement sur une génération « pivot », amenée à aider financièrement à la fois ses aînés et ses enfants tout en étant confrontée elle-même au vieillissement et à la baisse de revenus liée à la fin de la vie active, il a été jugé préférable d'éviter de faire peser sur elle une charge risquant de s'avérer démesurée.

En revanche, **la mise en place d'un recouvrement sur succession, dans les conditions applicables de façon générale pour l'aide sociale, a été considérée comme légitime.**

L'article 14 du décret du 28 avril 1997<sup>1</sup> disposait ainsi que : « *le recouvrement sur la succession du bénéficiaire, prévu à l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale, des sommes versées au titre de l'aide sociale à domicile, de l'aide médicale à domicile, de la prestation spécifique dépendance ou de la prise en charge du forfait journalier créé par la loi n° 83-25 du 19 janvier 1983 s'exerce sur la partie de l'actif net successoral défini par les règles de droit commun qui excède 300 000 F. Seules les dépenses supérieures à 5 000 F, et pour la part excédant ce montant, peuvent donner lieu à ce recouvrement* ».

## **2. Un choix différent a été effectué au moment de la création de l'allocation personnalisée d'autonomie et confirmé par la suite**

Le rapport Sueur, dont les conclusions ont largement contribué à la définition des contours de l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa), a étudié l'opportunité du recours sur succession en inscrivant cette question **dans le cadre plus large de la prise en compte des ressources des bénéficiaires de la prestation.**

Il mettait en regard l'opportunité d'introduire un tel mécanisme avec la définition des ressources prises en compte dans le cadre du barème de participation.

---

<sup>1</sup> Décret n° 97-426 du 28 avril 1997 relatif aux conditions et aux modalités d'attribution de la prestation spécifique dépendance instituée par la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997.

Deux hypothèses ont ainsi été envisagées dont la première était privilégiée par le rapport :

- supprimer le recours sur succession mais en intégrant une évaluation du patrimoine des bénéficiaires dans l'appréciation des ressources ;
- maintenir le recours sur succession tout en atténuant son caractère dissuasif par un relèvement substantiel du seuil.

Le **projet de loi initial** présenté par le Gouvernement prévoyait un **seuil de 1 000 000 de francs** à partir duquel auraient été mises en recouvrement les sommes versées au titre de l'Apa. En pratique, un tel seuil revenait à exclure un grand nombre des bénéficiaires potentiels du recouvrement et, ce faisant, à limiter l'impact financier de la mesure pour les départements.

**L'Assemblée nationale**, à l'unanimité de ses membres moins une voix, **a adopté en première lecture un amendement supprimant toute forme de recouvrement sur succession.**

Les débats qui ont eu lieu au Sénat sur des amendements tendant à rétablir le recouvrement sur succession ont traduit la complexité d'un sujet transcendant en partie les oppositions partisans classiques. Si l'enjeu des **finances départementales** était particulièrement prégnant, se posait également la **question de la nature de la prestation nouvellement créée.**

Le retour à un dispositif de recouvrement sur succession a ensuite été discuté à plusieurs reprises, notamment au moment du vote de la loi du 31 mars 2003 portant modification de la loi créant l'Apa<sup>1</sup>.

Plus récemment, il a fait l'objet d'un amendement déposé par le groupe RDSE sur le projet de loi de finances rectificative de l'été 2012. A la demande de la commission des finances et du Gouvernement, l'amendement a été retiré en séance par ses auteurs. Il s'agissait d'un texte identique à celui de la présente proposition de loi.

**Extrait des débats en première lecture au Sénat  
du projet de loi portant création de l'Apa**

*« Philippe Adnot : par la suppression du recours sur succession, on va finalement substituer à la solidarité familiale la participation des contribuables, quels qu'ils soient. Or, pour ma part, je trouve regrettable que l'on accélère ainsi le processus de désintégration de la solidarité familiale et que l'on substitue les contribuables à ceux qui ont les moyens de payer ce qui va leur être demandé en termes de solidarité. »*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-289 du 31 mars 2003 portant modification de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

« Michel Charasse : il y a des gens fortunés qui ne veulent pas s'occuper des personnes âgées. Il y a des personnes âgées qui ont des biens. Il est quand même normal, à partir du moment où l'on fait payer les personnes modestes pour l'impôt départemental, qu'à un moment ou à un autre, le millionnaire ou le multimillionnaire contribue un peu, dès lors qu'il a remis la personne âgée entre les mains de la société, à l'entretien de ladite personne âgée et que la société récupère quelque chose à la sortie. »

« Alain Vasselle : l'allocation personnalisée d'autonomie n'est pas une prestation d'aide sociale. Il s'agit d'une nouvelle prestation, une prestation sui generis en quelque sorte, dont on ne sait pas trop à quoi elle se rattache. [...] Il est apparu à la commission des affaires sociales qu'il lui était difficile de trancher dans un sens ou dans un autre. »

« Paul Blanc : si je suis très favorable au recours sur succession en matière d'hébergement, j'y suis hostile dans les autres cas parce qu'il crée une grande injustice. Or les personnes devenues dépendantes n'y peuvent strictement rien : il s'agit là d'un aléa de la vie. »

« Philippe Marini : il y a deux grandes catégories : les risques couverts par la sécurité sociale, qui sont financés par des cotisations, et les prestations d'aide sociale, qui sont non contributives. Ne pas en rester à cette distinction simple, mes chers collègues, c'est faire n'importe quoi. [...] Soyons vigilants, mettons en place des garde-fous, créons [...] quelque frein psychologique pour faire en sorte que la machine de la dépense publique ne s'emballe pas. »

« Roland Muzeau : tout au long des débats, nous avons eu à cœur non seulement d'affirmer mais également de renforcer le caractère universel de la prestation, qui relève du domaine de l'aide sociale. En conséquence, l'abandon de toute procédure de recours sur succession s'impose et doit être confirmé par notre assemblée. »

« Roland Huguet : tout le monde a le droit [...] de transmettre ses biens à ses descendants sans être culpabilisé par les accidents de la vie, qu'il s'agisse de la maladie ou de la dépendance qui découle souvent de la maladie. [...] Par ailleurs, cela a été dit, la récupération accentue la différence entre départements riches et départements pauvres. [...] Dernier argument, [...] ceux qui seraient soumis à la récupération sur succession sont les personnes les plus riches. Dans ces conditions, le montant de l'Apa qui sera accordé sera faible. Donc, la récupération serait faible. »

Séance publique du 16 mai 2001

### **C. LES JUSTIFICATIONS À L'ABSENCE DE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION POUR L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE**

#### **1. L'allocation personnalisée d'autonomie constitue une prestation hybride qui s'éloigne de l'aide sociale**

Le **caractère hybride de l'Apa**, souligné dès sa création, rend difficile une appréciation claire de sa nature. Elle a ainsi été décrite par une des personnes auditionnées par votre rapporteur comme *« une forme de sécurité sociale à financement fiscal portée par les collectivités territoriales »*.

Quoiqu'il en soit, il apparaît clairement que **l'Apa diverge des prestations d'aide sociale classiques**. C'est une **prestation universelle** ouverte à l'ensemble des personnes âgées de soixante ans et plus, sans condition de ressources même si son montant varie en fonction de leurs revenus.

**Elle n'intervient pas à titre subsidiaire** par rapport à la solidarité familiale mais prend la forme d'une aide en nature destinée à **la couverture d'un risque identifié qui est la perte d'autonomie**. En ce sens, la couverture du risque dépendance par l'Apa se rapproche de celle du risque maladie.

Si l'on considère que la perte d'autonomie, tout comme la maladie, constitue un risque auquel sont potentiellement confrontées l'ensemble des personnes en situation de vieillissement, alors introduire un mécanisme de recours sur le patrimoine pour l'un de ces risques et pas pour l'autre conduirait à **un traitement inéquitable des individus selon les pathologies auxquelles ils doivent faire face à la fin de leur vie**.

#### **2. La suppression du « frein psychologique » que constituait la récupération sur succession a contribué au succès de l'allocation personnalisée d'autonomie**

L'une des principales justifications à la suppression de toute forme de recouvrement sur succession reposait sur l'idée qu'un tel mécanisme crée un **frein psychologique**. Plutôt que de prendre le risque de léguer un patrimoine partiellement amputé à leurs héritiers, certains bénéficiaires potentiels préféreraient renoncer à la prestation.

Pour illustrer cette situation, le rapport Sueur précité évoquait l'exemple du conseil général du Rhône. Celui-ci a augmenté le seuil applicable à la PSD de 300 000 à 500 000 francs sans que cela n'entraîne une augmentation significative du nombre de bénéficiaires.

Il est donc possible d'estimer que **c'est moins le niveau du seuil de mise en recouvrement que l'existence même d'une procédure de recouvrement** qui décourage les personnes de demander le bénéfice de la prestation.

En outre, l'évolution du nombre des bénéficiaires de l'Apa dans les premières années de sa mise en œuvre traduit clairement **une forme de déblocage liée à la suppression du recouvrement sur succession**.

Au **30 septembre 2001**, **143 000 personnes** bénéficiaient de la PSD<sup>1</sup>. A champ constant, c'est-à-dire en ne se centrant que sur les Gir 1 à 3, elles étaient **357 000 à percevoir l'Apa au 31 décembre 2002**, c'est-à-dire moins d'un an après le vote de la loi créant la nouvelle prestation<sup>2</sup>.

**A la fin de l'année 2011, 1 199 267 personnes percevaient l'Apa.**

**Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie  
(au 31 décembre de chaque année)**

	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Domicile	293 477	422 593	494 116	547 254	603 222
Etablissement	303 437	349 319	373 481	391 951	409 047
Ensemble	596 914	771 912	867 597	939 205	1 012 269

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Domicile	654 477	677 534	699 019	712 325	721 416
Etablissement	420 665	437 894	449 152	462 925	477 851
Ensemble	1 075 142	1 115 427	1 148 171	1 175 250	1 199 267

Source : Drees

---

<sup>1</sup> Drees, *Etudes et résultats n° 159, La prestation spécifique dépendance au 30 septembre 2001, février 2002.*

<sup>2</sup> Drees, *Etudes et résultats n° 226, L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2002, mars 2003.*

## II. UNE RÉPONSE INADAPTÉE À LA QUESTION CENTRALE DU FINANCEMENT DE LA PERTE D'AUTONOMIE

### A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS APPELLE LA MISE EN PLACE DE SOLUTIONS URGENTES

#### 1. La montée en charge soutenue de l'allocation personnalisée d'autonomie fait peser sur les départements un poids croissant

Le financement de l'Apa reposait initialement sur la règle, certes non inscrite dans la loi, d'un **partage 50/50 entre l'Etat et les départements**.

En pratique, **les dépenses brutes d'Apa ont augmenté de 5,9 % en moyenne annuelle sur la période 2003-2009** tandis que la participation du fonds de financement de l'Apa (Ffapa) puis de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ne progressait globalement que de **0,9 % par an**. De ce fait, **les dépenses restant à la charge des départements ont augmenté en moyenne de 8,8 % par an entre 2003 et 2009**.

En **2011**, les dépenses d'Apa se sont établies à **5 264 millions d'euros**. Elles étaient de 1 855 millions d'euros en 2002, soit un montant quasiment trois fois moindre. Pour les années 2012 et 2013, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) prévoit une augmentation annuelle des charges d'Apa de 2 %.

Alors qu'il était de 43 % en 2002, le taux de couverture des dépenses d'Apa par le Ffapa puis la CNSA est descendu sous la barre des 30 % en 2010. Remonté à 30,8 % en 2011, il devrait se stabiliser à ce niveau au cours des prochaines années, laissant aux départements une charge nette en augmentation continue. Celle-ci était de 3,6 milliards d'euros en 2011.

#### Evolution des dépenses d'Apa depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses d'Apa	1 855	3 205	3 591	3 930	4 244	4 555
Concours Ffapa/CNSA	798	1 323	1 339	1 331	1 412	1 513
Taux de couverture Ffapa/CNSA	43,0 %	41,3 %	37,3 %	33,9 %	33,3 %	33,2 %
Charge nette départements	1 058	1 882	2 253	2 599	2 833	3 042
	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Dépenses d'Apa	4 855	5 029	5 183	5 264	5 369	5 476
Concours Ffapa/CNSA	1 599	1 548	1 536	1 622	1 651	1 689
Taux de couverture Ffapa/CNSA	32,9 %	30,8 %	29,6 %	30,8 %	30,8 %	30,8 %
Charge nette départements	3 256	3 481	3 647	3 642	3 718	3 787

Source : Direction générale de la cohésion sociale, réponse au questionnaire relatif au secteur médico-social en vue de l'examen du PLFSS 2013



## **2. Des réponses vont être apportées prochainement par le Gouvernement aux difficultés rencontrées par les départements**

Plusieurs engagements ont été pris à l'issue de la rencontre organisée le 22 octobre dernier entre le Premier ministre et des représentants de l'Assemblée des départements de France.

Le plus immédiat consiste à mettre en place dès 2013 un **fonds spécifique de 170 millions d'euros à destination des conseils généraux les plus en difficulté** afin de soutenir le financement de leurs missions de solidarité. Ce fonds doit être alimenté par un prélèvement effectué sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Par ailleurs, l'Etat s'est engagé à créer les conditions de la mobilisation, à partir de 2014, de **ressources pérennes et suffisantes pour le financement des allocations individuelles de solidarité**.

### ***B. LE RECOUVREMENT SUR SUCCESSION : UNE SOLUTION ISOLÉE ET PRÉMATURÉE DONT LES IMPACTS POTENTIELS SONT DIFFICILES À ANTICIPER***

#### **1. La réponse apportée par la proposition de loi n'est que partielle et largement prématurée**

Attendue et annoncée depuis plusieurs années, la réforme de la prise en charge de la perte d'autonomie a sans cesse été repoussée au cours de la législature précédente.

**Le Gouvernement actuel s'est engagé à présenter un texte prochainement.** Celui-ci devrait s'articuler autour des trois volets que sont la **prévention, l'adaptation et l'accompagnement**.

Preuve de la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre cette réforme tant attendue, une **contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie** (Casa) a été créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Elle prendra la forme d'un prélèvement de 0,3 % sur les pensions de retraite et d'invalidité. Son rendement est estimé à 450 millions d'euros en 2013 puis 600 millions à partir de 2014. Affecté, à titre exceptionnel, au fonds de solidarité vieillesse l'année prochaine, le produit de la contribution sera ensuite mis en réserve au sein d'une nouvelle section du budget de la CNSA destinée à l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées privées d'autonomie.

Votre rapporteur estime que **c'est dans le cadre de ce texte global que devront être examinées les pistes de réforme de l'Apa et d'une meilleure répartition des charges entre l'Etat et les départements**. Adopter dès maintenant une mesure partielle et isolée risquerait d'obérer des débats qui doivent permettre une confrontation équitable de l'ensemble des solutions envisageables.

## **2. Une solution éloignée des mesures de prise de gage sur le patrimoine qui ont pu être envisagées dans le passé**

La présente proposition de loi prévoit que **le recouvrement sur succession s'effectuerait automatiquement au décès du bénéficiaire de l'Apa**. S'il fixe un seuil de mise en recouvrement à 150 000 euros d'actif net successoral, **aucun plafond n'est envisagé pour encadrer le montant des sommes récupérées**.

En ce sens, la solution envisagée apparaît relativement éloignée des préconisations qui avaient pu être formulées dans le cadre de travaux d'information menés par le Sénat et l'Assemblée nationale, fondées sur l'exercice d'un **droit d'option** et sur un **plafonnement des montants recouverts**.

Le **rapport Vasselle** sur la prise en charge de la dépendance<sup>1</sup> avait proposé une mise en gage plafonnée, limitée à l'Apa à domicile et aux bénéficiaires disposant d'un patrimoine supérieur à un seuil pouvant être fixé entre 150 000 et 200 000 euros. Au moment de l'entrée en dépendance, la personne aurait eu le choix entre deux possibilités :

- bénéficiaire d'une allocation à taux plein, à condition d'accepter une mise en gage de 20 000 euros maximum ;
- ne pas voir son patrimoine mis à contribution mais disposer d'une allocation diminuée de moitié.

Cette **mise à contribution du patrimoine des bénéficiaires était proposée en contrepartie d'un relèvement ciblé des plans d'aide et d'une revalorisation périodique des plafonds**.

Le gain attendu était compris entre **800 millions et 1,1 milliard d'euros**.

Au moment du débat national sur la dépendance, le groupe de travail n° 4 sur la stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées a effectué une simulation plus prudente, estimant qu'il était **très difficile de prévoir la réaction des personnes concernées par une telle option**.

### **Simulations du groupe de travail n° 4 concernant l'impact sur les finances publiques d'un gage limité à l'Apa à domicile**

Patrimoines supérieurs à 100 000 euros	950 millions d'euros
Patrimoines supérieurs à 150 000 euros	650 millions d'euros
Patrimoines supérieurs à 200 000 euros	450 millions d'euros

<sup>1</sup> *Rapport d'Alain Vasselle au nom de la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance et la création du cinquième risque, n° 263, janvier 2011.*

Le **rapport Rosso-Debord**<sup>1</sup> sur la perte d'autonomie des personnes âgées a quant à lui proposé un mécanisme applicable à la fois à l'Apa à domicile et à l'Apa en établissement.

Le bénéficiaire aurait pu choisir entre une allocation réduite de moitié mais non soumise à recouvrement sur succession et une allocation à taux plein mais pouvant être récupérée pour un montant maximum de 20 000 euros.

**En contrepartie de l'application de ce dispositif en établissement, le recours auprès des obligés alimentaires des bénéficiaires de l'ASH aurait été supprimé.**

L'impact de cette proposition sur les finances publiques a lui aussi été chiffré par le groupe de travail n° 4.

**Simulations du groupe de travail n° 4 concernant l'impact sur les finances publiques d'un gage pour l'Apa à domicile et en établissement**

Patrimoines supérieurs à 100 000 euros	1 500 millions d'euros
Patrimoines supérieurs à 150 000 euros	1 000 millions d'euros
Patrimoines supérieurs à 200 000 euros	700 millions d'euros

Votre rapporteur tient à souligner qu'après avoir examiné ces deux propositions, **le groupe de travail n° 4 les a écartées**, une grande majorité de ses membres n'ayant pas jugé souhaitable une évolution allant vers l'introduction d'un gage patrimonial. Il apparaît notamment que l'effet d'évincement lié à la mise en œuvre d'une mesure de ce type risquerait d'être non négligeable quand bien même le gage serait plafonné et le droit d'option du bénéficiaire garanti.

### **3. Un impact difficile à appréhender**

L'exposé des motifs de la proposition de loi n'indique à aucun moment **combien de personnes pourraient être concernées** par l'introduction du recouvrement sur succession.

Selon les données de la Cour des comptes, **le patrimoine médian des ménages âgés de plus de soixante-dix ans s'établit à 148 600 euros et 72 % des personnes âgées de soixante ans et plus sont propriétaires occupants**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport de Valérie Rosso-Debord au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale n° 2 647, « Perte d'autonomie des personnes âgées : répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain », juin 2010.

<sup>2</sup> Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, « Les dispositifs fiscaux et sociaux propres aux retraités », septembre 2012.

**Patrimoine net par ménage  
en fonction de la tranche d'âge de la personne de référence**

	Moyen	Médian	D9*	D1**
Moins de 30 ans	32 700	7 200	91 500	300
De 30 à 39 ans	127 100	48 600	312 700	800
De 40 à 49 ans	243 700	132 500	510 700	1 300
De 50 à 59 ans	303 500	203 700	648 500	2 000
De 60 à 69 ans	345 500	211 500	693 300	3 300
70 ans et plus	259 800	148 600	524 600	3 800

\* Seuil de patrimoine au-dessus duquel se situent les 10 % les plus riches

\*\* Seuil en dessous duquel se situent les 10 % les plus pauvres

*Source : Cour des comptes*

Au regard de ces données, il apparaît clairement que **la mesure proposée toucherait avant tout une grande partie des personnes qui sont propriétaires de leur logement, sans qu'il s'agisse nécessairement des bénéficiaires les plus aisés.**

Le rapport Vasselle avait effectué une estimation de la part des bénéficiaires de l'Apa potentiellement concernée par la création du gage patrimonial qu'il proposait. Avec un seuil fixé à 150 000 euros, le pourcentage était de 44 %. Il passait à 39 % pour un seuil de 175 000 euros et 36 % pour un seuil de 200 000 euros.

La proposition de loi ne donne pas plus d'indication sur **les montants susceptibles d'être récupérés**. Une telle information aurait cependant son utilité, ne serait-ce que pour être mise en regard **des coûts que risque d'engendrer la mesure**.

Le rapport précité de l'Igas sur l'ASH souligne que les conseils généraux peuvent rencontrer **des difficultés de recouvrement ou faire face à des coûts de gestion élevés** pour les reprises sur succession. Cette situation expliquerait en partie le niveau relativement faible des montants recouverts sur cette prestation.

Il est probable que les difficultés rencontrées par les départements seraient identiques si le recours sur succession était étendu à l'Apa.

En outre, si l'effet d'évincement se vérifiait, un certain nombre de personnes âgées en situation de dépendance, méritant un accompagnement adapté à domicile ou en établissement, risquerait d'y renoncer. **Elles seraient alors prises en charge, sans doute plus tardivement et dans un état plus critique, par le système de soins, ce qui engendrerait des coûts pour l'assurance maladie.**

Enfin, l'effet d'éviction pourrait avoir un **impact collatéral sur le secteur des services d'aide et d'accompagnement à domicile**. Celui-ci connaît des difficultés récurrentes qui ont justifié la reconduction d'un fonds de soutien de 50 millions d'euros pour 2013 par la loi de financement de la sécurité sociale.

90 % des montants des plans d'aide à domicile étant actuellement utilisés pour financer le recours à un aidant professionnel, une diminution du nombre d'allocataires de l'Apa entraînerait mécaniquement des difficultés accrues pour les services concernés.

### **C. LES AUTRES SOLUTIONS ENVISAGEABLES**

#### **1. Le patrimoine des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie pourrait être mieux pris en compte dans la définition du ticket modérateur**

Le groupe de travail n° 4 a souligné que l'Apa ne prenait en compte que de façon imparfaite, car marginale, le patrimoine des bénéficiaires pour la définition du ticket modérateur. En effet, seul est inclus **le capital « dormant »**.

#### **Les ressources prises en compte dans le calcul de l'allocation personnalisée d'autonomie**

Les ressources à prendre en compte pour la détermination du montant de l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) sont celles du demandeur et, le cas échéant, de son conjoint, concubin ou pacsé pour l'année civile de référence. Ces ressources comprennent les éléments suivants :

- le revenu déclaré avant abattements fiscaux, tel que mentionné dans le dernier avis d'imposition ;

- les revenus soumis à prélèvement obligatoire ;

- le capital « dormant », c'est-à-dire les biens ou capitaux qui ne sont ni exploités ni placés, mais qui sont censés procurer aux intéressés un revenu annuel évalué sur la base de leur valeur locative (biens immeubles) ou de leurs montants (biens mobiliers).

A l'inverse, l'assiette des ressources ne prend pas en compte :

- la valeur de la résidence principale ;

- les pensions alimentaires et concours financiers apportés par les descendants ;

- les rentes viagères constituées pour faire face à l'autonomie ;

- les prestations en nature au titre de l'assurance maladie, invalidité, accident du travail, CMU, etc. ;

- les allocations logement et l'aide personnalisée au logement.

Enfin, l'Apa n'est pas cumulable avec la PSD, l'ACTP, la PCH, la majoration pour tierce personne (MTP) et les aides ménagères ; en revanche, elle l'est avec les frais d'hébergement au titre de l'aide sociale départementale.

*Source : Groupe de travail n° 4*

*« Stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées »*

Plutôt que la mise en place d'un recouvrement sur succession, il pourrait donc être envisagé de mieux prendre en compte le patrimoine des bénéficiaires dans le calcul de leur participation.

Une telle solution irait dans le sens des préconisations du rapport Sueur précité qui insistait en outre sur le fait que son impact sur les finances départementales serait plus immédiat que l'introduction d'un recouvrement sur succession.

## **2. D'autres sources de financement sont envisageables**

D'autres sources de financement doivent être envisagées dans le cadre d'une réforme globale de la prise en charge de la perte d'autonomie.

La création de la « Casa » constitue une première étape qui devra être prolongée.

Deux pistes ont par exemple été mentionnées par le Conseil économique, social et environnemental (Cese).

La première consiste en la création d'**une taxe sur l'ensemble des mutations à titre gratuit**, en dehors des transmissions d'entreprises et d'outil professionnel. Pour un taux fixé à 1 %, le Cese estimait le rendement de la contribution à 1,5 milliard d'euros.

Une autre piste, également préconisée par la Cour des comptes, vise à **aligner progressivement le taux plein de la CSG sur les pensions de retraite, actuellement fixé à 6,6 %, sur celui des actifs**. Une telle mesure serait susceptible de rapporter 1,7 milliard d'euros.

**Ces deux options ont également été envisagées par l'Assemblée des départements de France (ADF)** dans ses « 55 propositions pour relever le défi de la perte d'autonomie ».

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

*(art. L. 214-19 du code de l'action sociale et des familles)*

### **Création d'un recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie**

***Objet : Cet article a pour objet de créer un recouvrement sur succession pour les sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie lorsque le montant de l'actif net successoral est supérieur à 150 000 euros.***

#### **I - Le dispositif de la proposition de loi**

• Contrairement à la prestation spécifique dépendance (PSD) à laquelle elle a succédé, l'allocation personnalisée d'autonomie (Apa) ne fait l'objet d'aucune forme de recouvrement sur succession.

Dans sa rédaction issue de la loi du 20 juillet 2001<sup>1</sup>, l'article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles dispose ainsi que « *les sommes servies au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ne font pas l'objet d'un recouvrement sur succession du bénéficiaire, sur le légataire ou le donataire* ».

• Le présent article a pour objet d'introduire un recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'Apa sur la part d'actif net successoral supérieure à un seuil de 150 000 euros.

Ce seuil serait actualisé dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi au millier d'euro le plus proche.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

L'actif net successoral correspond à l'évaluation de l'ensemble des biens de la personne au jour de son décès diminuée du passif de la succession<sup>1</sup>.

Le recouvrement serait effectué sur la partie de l'actif net successoral supérieure à 150 000 euros.

## **II - La position de la commission**

• Votre rapporteur a formulé dans l'exposé général de la présente proposition de loi les principaux arguments qui le conduisent à ne pas être favorable à l'introduction d'un recouvrement sur succession pour les sommes versées au titre de l'Apa :

- il s'agit d'une mesure isolée et partielle alors que doit être mise en œuvre prochainement une réforme globale de la prise en charge de la perte d'autonomie ;

- un tel dispositif interroge les fondements mêmes de l'Apa, qui ne correspond pas à la définition classique de l'aide sociale, mais constitue une prestation universelle destinée à la couverture du risque dépendance ;

- le recouvrement sur succession, en créant un effet d'évincement, risque de nuire à l'état de santé et de bien-être d'un certain nombre de bénéficiaires potentiels qui renonceront à demander la prestation ; cette baisse du nombre d'allocataires de l'Apa pourrait en outre avoir un impact collatéral négatif sur la situation déjà fragile des services d'aide et d'accompagnement à domicile ;

- enfin, la mesure ne fait l'objet d'aucun chiffrage, qu'il s'agisse du nombre de bénéficiaires potentiellement concernés ou des montants susceptibles d'être récupérés ; or votre rapporteur estime que, loin de ne toucher que les patrimoines les plus élevés, cette mesure risquerait de pénaliser une grande partie des personnes qui sont simplement propriétaires de leur logement principal.

Ces observations doivent être complétées par plusieurs remarques techniques.

Votre rapporteur comprend le souci des auteurs d'avoir voulu inscrire, dès le stade de la loi, le seuil applicable à la procédure de recouvrement. Il estime cependant que de telles précisions relèvent davantage du domaine réglementaire et qu'il aurait donc été préférable que l'article L. 232-19, dans la rédaction proposée, prévoit la fixation de ce seuil par décret.

---

<sup>1</sup> Le passif de la succession comprend : les dettes au jour du décès ; les frais de dernière maladie et de séjour en maison de retrait non remboursés par l'assurance maladie ; les frais funéraires, dans la limite d'un montant fixé en loi de finances.



Le renvoi à un décret aurait également été souhaitable, dans l'absolu, pour préciser le montant de l'Apa susceptible d'être recouvré, qu'il s'agisse de la fixation d'un plafond ou, comme cela était le cas pour la PSD, d'un seuil de récupération.

Enfin, votre rapporteur note que le présent article mentionne le recouvrement sur le donataire. Aucune précision n'est cependant apportée sur les conditions dans lesquelles s'effectuerait ce recours, notamment sur l'applicabilité des dispositions de l'article L. 132-8 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoient qu'il s'exerce lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande.

**La commission n'a pas adopté cet article.**

## *Article 2*

### **Date d'entrée en vigueur de la loi**

***Objet : Cet article vise à fixer la date à partir de laquelle s'appliqueront les dispositions prévues à l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.***

#### **I - Le dispositif de la proposition de loi**

Le présent article prévoit que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> entrent en vigueur pour les successions ouvertes à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de la loi.

#### **II - La position de la commission**

Votre rapporteur estimerait plus juste de ne rendre la loi applicable qu'aux seules personnes entrant en dépendance à une date définie à compter de la publication de la loi. De cette façon, aucun bénéficiaire ne se trouverait dans la situation d'être soumis au recouvrement sur succession sans avoir été pleinement informé de l'existence d'un tel dispositif au moment de son entrée en dépendance.

Par cohérence avec la position adoptée à l'article 1<sup>er</sup>, **la commission n'a pas adopté cet article.**

*Article 3*  
**Gage**

***Objet : Cet article a pour objet de gager les charges pouvant résulter de la proposition de loi.***

**I - Le dispositif de la proposition de loi**

De façon classique, le présent article a pour objet de compenser à due concurrence les conséquences financières de la proposition de loi pour l'Etat par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

**II - La position de la commission**

Par cohérence avec la position adoptée à l'article 1<sup>er</sup>, **la commission n'a pas adopté cet article.**

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le mercredi 5 décembre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport de M. Ronan Kerdraon sur la proposition de loi n° 92 (2012-2013) visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros.*

*M. Ronan Kerdraon, rapporteur. - Déposée le 29 octobre dernier, la proposition de loi de M. Jacques Mézard et des membres du groupe RDSE autorise le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'Apa, sur les patrimoines supérieurs à 150 000 euros. Elle reprend un amendement au projet de loi de finances rectificative de cet été que ce groupe avait retiré à la demande de la commission des finances et du Gouvernement.*

*Son but est de préserver la capacité financière des conseils généraux à verser l'Apa dans des conditions satisfaisantes. Voilà un enjeu central : entre 2003 et 2009, les dépenses brutes d'Apa ont augmenté de 5,9 % par an, quand les dépenses restant à la charge des départements ont crû de 8,8 % par an. En 2011, la dépense totale d'Apa s'établissait à 5 264 millions ; la CNSA ne couvrant qu'un peu plus de 30 % de ce montant, la charge laissée aux départements s'établissait à 3,6 milliards. Nous sommes bien loin du respect du principe d'une égale répartition du financement de la prestation entre l'Etat et les départements qui, il est vrai, n'a jamais été gravé dans le marbre de la loi.*

*Si les difficultés des départements sont réelles, la réponse apportée par ce texte m'apparaît prématurée et inadaptée. Prématurée parce que nous reverrons en profondeur le mode de financement de l'Apa dans le futur projet de loi sur la prise en charge de la perte d'autonomie - ce sera aussi l'occasion d'aborder la lourde question du reste à charge en établissement. Le groupe de travail n° 4 relatif à la stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées comme le Conseil économique, social et environnemental ont étudié la piste du recouvrement sur succession avant de la rejeter dans leurs rapports de juin 2011. D'autres pistes sont envisageables : un prélèvement général mais limité sur l'ensemble des successions ou un alignement progressif du taux de CSG applicable aux pensions de retraite sur le taux de droit commun.*

*La réponse est inadaptée dans la mesure où, contrairement à l'aide sociale à l'hébergement servie par les départements à titre subsidiaire, l'Apa constitue une prestation universelle destinée à couvrir un risque identifié, la dépendance. Organise-t-on un prélèvement sur le patrimoine d'un malade du cancer afin d'obtenir le remboursement de ses soins ? Mme Bachelot, en son temps, avait clairement écarté cette option.*

**Mme Catherine Deroche.** - *C'est vrai !*

**M. Ronan Kerdraon, rapporteur.** - *Pourquoi l'envisager pour un malade d'Alzheimer ? Les ressources de la personne dépendante, son patrimoine, sont déjà pris en compte dans la définition des plans d'aide. Perfectionnons le dispositif, révisons le mode de calcul des tickets modérateurs, ce sera plus efficace qu'un recouvrement sur succession. L'Apa doit son succès à la suppression, grâce au Parlement, du frein psychologique que représentait le recouvrement sur succession, de l'ancienne prestation spécifique dépendance, la PSD. De nombreuses personnes préféreraient y renoncer pour transmettre un patrimoine intact à leurs héritiers.*

**M. Alain Milon.** - *La PSD a duré moins longtemps !*

**M. Ronan Kerdraon, rapporteur.** - *Réintroduire le recouvrement sur succession, ce serait limiter le nombre des bénéficiaires de l'Apa, qui atteignait 1,2 million fin 2011. 140 000 personnes bénéficiaient de la PSD fin 2001, mais elles étaient plus du double à percevoir l'Apa pour les groupes iso-ressources (GIR) 1 à 3 un an plus tard. De toute évidence, quelque chose s'est débloqué. Relever le seuil pour ne toucher que les plus aisés ? Ce ne serait guère efficace : d'après toutes les personnes que j'ai auditionnées, c'est moins le niveau du seuil que son existence qui conduit à renoncer à la prestation. Par ailleurs, le recouvrement sur succession risque d'avoir un impact collatéral sur le secteur des services d'aide et d'accompagnement à domicile déjà fragilisé. En effet, 90 % des montants des plans d'aide à domicile sont utilisés pour financer le recours à un aidant professionnel.*

*Enfin, le dispositif proposé, qui diffère du système de gage maximal de 20 000 euros que notre mission commune d'information sur la dépendance avait envisagé en 2010, présente des limites techniques fortes : il ne prévoit ni plafond sur les sommes recouvrables ni droit d'option. Il s'appliquerait à l'ensemble des allocataires six mois après l'entrée en vigueur de la loi : ne serait-il pas plus juste de le réserver aux seules personnes entrant en dépendance après la publication de la loi ? Autre difficulté, si l'on se fie aux derniers chiffres de la Cour des comptes, le seuil de 150 000 euros correspond peu ou prou au patrimoine médian des ménages de soixante-dix ans et plus. Autrement dit, nous toucherions la très grande majorité des personnes dépendantes propriétaires de leur logement, qui ne sont pas nécessairement les plus nanties. Si les estimations sont à manier avec prudence, environ 40 % des bénéficiaires de l'Apa seraient concernés.*

*Alors que l'objectif est d'améliorer la situation financière des départements, nous ne disposons d'aucune information sur les ressources qui pourraient être récoltées, afin de les mettre en regard des coûts potentiels. Les coûts de gestion risquent, en effet, d'être non négligeables. De plus, si le risque d'évincement se vérifie, les sommes économisées par les départements seront dépensées à un autre niveau, notamment par l'assurance maladie, lorsque les personnes dépendantes, trop tardivement accompagnées, recourront au système de soins.*

*Pour toutes ces raisons je demande à la commission de ne pas adopter le texte. Ce rejet n'empêcherait pas son examen : la proposition de loi viendrait simplement en séance la semaine prochaine dans la rédaction initiale.*

*Ma position en tant que rapporteur rejoint celle de l'ensemble des personnes que j'ai consultées, en particulier l'assemblée des départements de France (ADF), pourtant concernée au premier chef. Il ne s'agit pas de nier les difficultés des conseils généraux, mais plutôt de ne pas adopter dans l'urgence un dispositif dont nous maîtrisons mal les implications et dont nous entrevoyons clairement les risques. Le Gouvernement a montré qu'il était attentif à la situation des départements... Dès 2013, un fonds de 170 millions d'euros sera mis en place pour soutenir les collectivités les plus en difficulté, et des solutions pérennes doivent être trouvées à compter de 2014 pour assurer un partage plus équitable du financement des prestations de solidarité.*

*En dépit de l'urgence, il serait contreproductif d'agir dans la précipitation. Le texte que nous attendons depuis si longtemps sera soumis au Parlement dans les prochains mois. C'est alors que nous confronterons nos idées, partagerons nos expériences et définirons ensemble les grandes lignes d'une meilleure prise en charge de la perte d'autonomie.*

**M. René-Paul Savary.** - *Le rapporteur s'est attaché à présenter tous les arguments pour et contre. Les présidents de conseils généraux ne parviennent plus à boucler les budgets. Il manque 1 milliard d'euros de compensation de la part de l'Etat pour le financement de l'Apa. En conséquence, les dépenses non obligatoires baissent à un niveau inacceptable pour nos concitoyens.*

*Le texte ouvre le débat. L'hébergement des personnes âgées donne droit à un recours sur succession. La situation est différente pour l'hébergement des personnes handicapées puisque les départements ne peuvent effectuer un recours qu'en l'absence d'héritiers, et les moyens des descendants ne sont pas pris en compte. Ne conviendrait-il pas de reconsidérer cette différence entre deux catégories de personnes en perte d'autonomie ? Pour ce qui est de l'Apa, les coûts de gestion ne seraient pas un obstacle. Nos services savent déjà récupérer les fonds en matière d'hébergement. Ils pourront le faire dans le cas de l'Apa.*

*Vous évoquez 170 millions pour le fonds d'urgence de compensation. N'est-ce pas dérisoire au regard des 6 milliards nécessaires au niveau national pour compenser le financement des prestations de solidarité versées par les départements ?*

*Enfin, l'assemblée des départements de France ne serait pas favorable à la proposition de loi ? Elle comprend en réalité deux groupes, écoutons les deux.*

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** - *Je partage la position du rapporteur. Quoique nul ne puisse me reprocher d'être insensible à la dégradation de la situation financière des départements, je m'oppose à cette proposition de loi. L'absence de recours sur succession est une des raisons du succès de l'Apa. Lors de sa création, la discussion avait été vive ; la question a été tranchée, ne revenons pas sur ce pilier du dispositif.*

*Je suis partisan de la reconnaissance d'un nouveau risque lié à la perte d'autonomie, aux côtés des risques vieillesse, santé ou famille, et ouvrant droit à une allocation universelle, indépendamment des causes de la perte d'autonomie et de l'âge des personnes, ce qui briserait la barrière des soixante ans. Est-ce une vue de l'esprit ? Non, et cela n'aurait rien de laxiste, car ce droit s'exercerait dans des conditions spécifiques : les modalités de gouvernance seraient différentes de celles des autres branches de la sécurité sociale, ce qui est déjà le cas avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, et les allocations seraient calculées différemment selon le revenu - c'est déjà le cas pour l'Apa, à la différence des prestations maladie ou familiales. Dans ces conditions, il ne serait pas choquant que les personnes âgées plus aisées puissent bénéficier de l'Apa sans recours sur leur succession. Au demeurant, comment expliquer qu'une personne atteinte d'un cancer soit prise en charge sans que soit effectué aucun recours, tandis qu'il y aurait recours sur succession en cas de maladie d'Alzheimer ? C'est pourquoi je suis plutôt favorable à la création d'une ressource perçue sur l'ensemble des successions afin d'alimenter, notamment, le financement de l'Apa.*

**M. Gilbert Barbier.** - *Un impôt en somme ?*

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** - *A la différence de ce que vous proposez, ce mécanisme s'inscrirait dans une approche collective et respecterait le principe de solidarité.*

**M. Dominique Watrin.** - *Il y a urgence à résoudre les problèmes financiers des départements. Des mesures plus ambitieuses que celles annoncées par le Gouvernement sont nécessaires. Le rapporteur a raison, on ne peut pas aborder la question de l'autonomie sous le seul angle financier, par le petit bout de la lorgnette. Ne mettons pas la charrue avant les bœufs.*

*Si les dépenses augmentent, le nombre d'heures Apa stagne. De nombreux bénéficiaires potentiels renoncent aux heures auxquelles ils auraient droit : depuis le décret Raffarin de 2003, il faut toucher moins de 650 euros pour être exonéré de participation. De plus, le plafonnement des*

*GIR et la hausse des taux horaires d'intervention à domicile n'autorisent pas le même nombre d'heures qu'auparavant. C'est inquiétant, les personnes dépendantes sont moins bien accompagnées. Voilà pourquoi nous avons besoin d'une réforme globale de l'Apa et pas seulement de son financement. Dans un esprit de solidarité, mettons à contribution les revenus financiers.*

*En outre l'Apa ne sortirait pas indemne de cette proposition. Il est grave d'agiter un épouvantail, l'exemple de la PSD l'a montré. De même, dès la publication du rapport Rosso-Debord, beaucoup d'allocataires ont réduit le nombre d'heures utilisées par crainte d'un recours sur succession. Enfin, on le sait bien, les plus riches, qui disposent de conseillers fiscaux, organiseraient leur insolvabilité.*

**M. Alain Milon.** - *Lors de son audition, Mme Delaunay avait affirmé avoir trouvé un dossier vide. Le rapporteur, lui, a reconnu l'existence de nombreux rapports sur ce sujet : le rapport de MM. Marini et Vasselle, celui du groupe de travail sur la stratégie de couverture de la dépendance des personnes âgées, le rapport du Conseil économique, social et environnemental et l'on vient de citer le rapport Rosso-Debord.*

*Vous dites que le moment n'est pas opportun. La ministre a parlé de mi-2013 - entendons fin 2013 - ce qui renvoie l'application à 2015. Pendant ce temps, la situation des départements continuera de s'aggraver. Il faudra bien trouver une solution. Enfin, vous affirmez que la proposition du groupe RDSE aurait des conséquences sur les services d'aide à domicile. N'est-ce pas déjà le cas avec la suppression de la base forfaitaire pour les cotisations sur les emplois à domicile dans le PLFSS ?*

*Le groupe UMP s'abstiendra, car nous souhaitons un débat en séance.*

**Mme Catherine Deroche.** - *J'étais initialement assez favorable à ce texte. Cependant, le seuil de 150 000 euros paraît assez bas. De plus, comme tout seuil, il s'accompagne d'effets pervers. Il nous apparaît qu'une réforme d'ensemble de la dépendance est nécessaire. Pourquoi faire contribuer les personnes atteintes de maladies de l'âge ou dégénératives et pas les autres malades ? Je m'abstiendrai.*

**M. Gilbert Barbier.** - *La tâche est difficile pour le représentant du groupe RDSE... Il a été dit que ce texte aborde l'Apa par le petit bout de la lorgnette. Pourtant, depuis sa création, la question du financement des départements est lancinante.*

**M. Jean-François Husson.** - *Tout à fait.*

**M. Gilbert Barbier.** - *D'un point de vue terre à terre, les habitants de nos villages et petites villes comprennent mal que le département prenne en charge l'autonomie de personnes qui disposent de rentes de situation, même si elles ne se comparent pas à Mme Bettancourt. Cette inégalité est mal perçue.*

*Certes des maladies lourdes comme le cancer sont prises en charge à 100 %, mais l'entrée dans la dépendance relève d'une problématique plus vaste. Sans doute pourrait-on moduler le seuil de 150 000 euros en fonction de la situation géographique de la résidence principale.*

*Ce texte a du moins le mérite de proposer des solutions pour les départements. Combien de temps attendrons-nous le grand projet qu'annonce la ministre ? Elle n'exclut pas, d'ailleurs, de mettre à contribution les personnes aisées bénéficiant de l'Apa. Dès lors, ne serait-ce que pour frayer la voie au texte du Gouvernement, il est intéressant de réaliser une petite avancée sur un sujet difficile.*

**M. Georges Labazée.** - *Je partage la position du rapporteur. Cette proposition de loi constitue une occasion d'élargir le débat, au-delà du cercle des présidents de conseils généraux, toutes tendances confondues, aux parlementaires et à tous les acteurs de la dépendance. Nous souhaitons la fixation d'un calendrier et une mise en œuvre rapide de la réforme de la dépendance. Les enjeux sont connus. Avançons ! Je rejoins le rapporteur, les sommes gagnées au titre du recours sur succession seraient dépensées pour l'aide à la personne, comme les débats nourris de 2000 l'avaient souligné.*

**Mme Mugette Dini.** - *Le RDSE nous alerte sur la difficulté du financement pour les conseils généraux de l'Apa et sur le sentiment d'injustice que peut susciter le versement de l'allocation à des personnes aux revenus différents. Toutefois, il est vraisemblable que les personnes dépendantes hésiteront à solliciter l'Apa si elles craignent de ne pouvoir transmettre le fruit d'une vie de travail. Faut-il augmenter le seuil ou moduler le recouvrement ? En tout cas, cette proposition de loi est un appel à agir vite, je la voterai.*

**Mme Isabelle Debré.** - *Les partenaires sociaux que j'ai pu auditionner dans le cadre de la proposition de loi sur l'allocation de solidarité aux personnes âgées, ont souvent souligné le manque d'équité de l'Apa. Comment comprendre que le propriétaire de centaines d'hectares de forêt touche l'Apa ? Je m'abstiendrai, parce que le sujet requiert une réflexion approfondie. Surtout, la solidarité nationale peut être complétée par la solidarité familiale. N'oublions pas que les enfants, dans le droit français, doivent assistance à leurs parents.*

**M. Jacky Le Menn.** - *Ce rapport n'avait rien de péjoratif et le collègue parlant du bout de la lorgnette voulait nous dire qu'il n'était pas possible d'isoler ainsi un aspect du dossier. Mme Delaunay a-t-elle mal regardé ? Donnez-moi acte que j'ai plusieurs fois rappelé les rapports dont nous disposons : nous avons tous les éléments de réflexion pour prendre les décisions, sans nous borner à une urgence ponctuelle. Notre réflexion doit au contraire embrasser l'ensemble du champ de la dépendance, en incluant les établissements concernés, les équipes à domicile, les équipes de proximité, ou les associations en difficulté.*



*Quel sera le statut de l'Apa, est-ce une prestation universelle, avec quels financements, avec des paliers ? Autant de questions d'ordre financier, très lourdes, et pas seulement pour les conseils généraux. Il convient d'aborder cette réforme de manière heuristique, globalement et non par petits morceaux. Les gens sont attachés à l'Apa. Revenir brutalement au recours sur succession, comme avec la PSD, marquerait une régression. En Ille-et-Vilaine où une expérimentation avait été menée, des personnes quittaient le dispositif de l'hébergement afin de préserver leur petit logement, toute la richesse d'une vie.*

*Il incombe au législateur de fixer les grandes lignes de la prise en charge de la perte d'autonomie. De même la question des finances des départements sera traitée avec la loi sur la décentralisation.*

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** - *Le mode de calcul de l'Apa prévoit d'ores et déjà une participation des bénéficiaires en fonction des revenus. En dessous d'un revenu d'environ 800 euros par mois, l'allocation est versée en intégralité ; entre 800 et 2 800 euros, elle varie de 0 % à 90 % ; au-delà elle est de 90 %.*

**M. René-Paul Savary.** - *Mais qu'en est-il des personnes, tels les agriculteurs et les viticulteurs, qui ont un patrimoine important, mais peu de revenus ?*

**Mme Annie David, présidente.** - *Je ne vois pas en quoi le fait qu'une personne ait du patrimoine et de faibles revenus justifie que l'on effectue un prélèvement sur son patrimoine.*

**M. Ronan Kerdraon, rapporteur.** - *Cette proposition de loi a le mérite de prolonger le débat ouvert en 2011 et de mettre en lumière la nécessité de réformer le financement de l'Apa, qui pèse sur les budgets des départements. Toutefois le texte aborde la question, sinon par le petit bout de la lorgnette, du moins sous un seul prisme. Il convient de prendre en compte tous les paramètres, faute de quoi nous aboutirons à une réponse partielle.*

*En outre, le calcul de l'Apa intègre déjà le capital dormant. L'enjeu est l'universalité de l'Apa. Il faudra y réfléchir lors de l'examen de la réforme que proposera le Gouvernement. Je partage le sentiment d'urgence exprimé par M. Watrin et la nécessité d'une réforme plus ambitieuse pour les départements.*

*L'instauration d'un recours sur succession, quel qu'en soit le montant, constituerait un frein à la demande d'Apa, avec des conséquences sur les services à domicile. Il est urgentissime de lancer un plan de lutte contre la perte d'autonomie, expression préférable à celle de dépendance. C'est une question de solidarité nationale. Peut-être faut-il créer un cinquième risque. Fixons rapidement un calendrier précis.*

*Comme l'a dit Mme Dini, le RDSE a exercé un droit d'alerte pour ouvrir le débat. L'articulation entre solidarité familiale et solidarité nationale est à verser au débat. La boîte à outils existe. Il ne reste plus qu'à avoir le courage de faire des choix.*

*L'article 1<sup>er</sup> et l'article 2 ne sont pas adoptés.*

***La commission repousse la proposition de loi.***

***Mme Annie David, présidente.*** - *La commission n'ayant pas adopté de texte, la proposition de loi initiale sera examinée en séance publique le jeudi 13 décembre après-midi.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

### *Mardi 27 novembre 2012*

- **Mme Murielle Jamot**, adjointe en charge du secteur social et médico-social, pôle organisation sanitaire et médico-sociale, Fédération hospitalière de France

### *Mercredi 28 novembre 2012*

- **M. Bruno Delsol**, directeur général adjoint, **M. Mathieu Duhamel**, chef du bureau des services publics locaux, Direction générale des collectivités locales
- **Mme Nathalie Cuvillier**, sous-directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées, **Mme Caroline Lefebvre**, adjointe au chef de bureau droits et aides à la compensation, Direction générale de la cohésion sociale
- **M. Jérôme Guedj**, député, président du conseil général de l'Essonne, **M. Jean-Pierre Hardy**, responsable de la direction sociale, Assemblée des départements de France



## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Propositions de la Commission
<b>Code de l'action sociale et des familles</b>	<b>Proposition de loi visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros</b>	<i>Réunie le mercredi 5 décembre 2012, sous la présidence de Mme Annie David, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 92 (2012-2013) visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros.</i> <i>En conséquence, et en application de l'article 42, alinéa premier, de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi.</i>
<i>Art. L. 232-19. – Les sommes servies au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ne font pas l'objet d'un recouvrement sur la succession du bénéficiaire, sur le légataire ou sur le donataire.</i>	<b>Article 1<sup>er</sup></b>  L'article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :  « <i>Art. L. 232-19. – Les sommes servies au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ne font pas l'objet d'un recouvrement sur la succession du bénéficiaire, sur le légataire ou sur le donataire lorsque la valeur de l'actif net successoral est inférieure à 150 000 euros. Ce montant est actualisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi au millier d'euros le plus proche.</i>  « Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire s'exerce sur la partie de l'actif net successoral qui excède le montant mentionné au premier alinéa. »	
	<b>Article 2</b>  L'article 1 <sup>er</sup> s'applique aux successions ouvertes à compter du premier jour du sixième mois qui suit la publication de la présente loi.	
	<b>Article 3</b>  Les conséquences financières	

**Dispositions en vigueur**

**Texte de la proposition de loi**

**Propositions de la Commission**

pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.