

N° 55

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 31 octobre 1995.

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi instituant une **prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes**,*

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, vice-présidents ; Robert Pagès, Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Claude Cornac, Raymond Delevoye, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Demuynck, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Jean-Pierre Tizon, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Sénat : 2, 45 et 54 (1995-1996).

---

Action sociale et solidarité nationale.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>I. LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES : UN DÉFI MAJEUR POUR LES ANNÉES À VENIR</b> .....	6
<b>A. L'ÉVALUATION DE LA DÉPENDANCE</b> .....	6
1. <i>Les effets de l'allongement de l'espérance de vie</i> .....	6
2. <i>Des perspectives de développement de la dépendance</i> .....	7
<b>B. DES RÉPONSES INSUFFISANTES AU PROBLÈME DE LA DÉPENDANCE</b> .....	9
1. <i>Un dispositif complexe et mal maîtrisé</i> .....	9
a) Des efforts importants.....	9
1.- Pour le maintien à domicile, plusieurs formules sont mises en oeuvre.....	9
2.- Pour ce qui est des structures d'hébergement pour personnes âgées, une très grande diversité peut être observée.....	10
b) Des insuffisances manifestes.....	11
2. <i>Les initiatives du Sénat en faveur d'une meilleure prise en charge de la dépendance</i> .....	13
a) Les réflexions et propositions du Sénat.....	13
b) Les initiatives du Sénat dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994.....	14
<b>II. L'ACTION SOCIALE : UNE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN DES DÉPARTEMENTS</b> .....	15
<b>A. RAPPEL DES COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE</b> .....	15
<b>B. UN POIDS TRÈS LOURD POUR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX</b> .....	17
1. <i>La forte progression des dépenses d'aide sociale</i> .....	17
2. <i>Le coût de l'aide sociale en faveur des personnes âgées</i> .....	18
<b>III. LE PROJET DE LOI</b> .....	19
<b>IV. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS</b> .....	22
<b>A. APPRÉCIATION D'ENSEMBLE</b> .....	22
1. <i>Les conditions d'entrée en vigueur du dispositif</i> .....	23
2. <i>le financement du dispositif</i> .....	25
3. <i>la mise en jeu de l'obligation alimentaire et le recours sur la succession</i> .....	26
4. <i>les conditions d'intervention du département</i> .....	27
<b>B. PROPOSITIONS</b> .....	27
1. <i>Institution de la prestation d'autonomie (article premier)</i> .....	27
2. <i>Versement de prestation d'autonomie à des étrangers (article 3)</i> .....	28
3. <i>Les conditions d'application de la loi (articles 4, 9, 23, 27, 33 et 42)</i> .....	28
4. <i>Conditions de cumul de la prestation d'autonomie avec les ressources de l'intéressé (article 5)</i> .....	29
5. <i>Gestion de la prestation d'autonomie par le département de résidence (article 6)</i> .....	30
6. <i>Attribution de la prestation d'autonomie (article 7)</i> .....	30
7. <i>La mise en jeu de l'obligation alimentaire et le recours en récupération sur la succession (articles 10 et 14)</i> .....	32
a) <i>l'obligation alimentaire</i> .....	32
b) <i>La récupération sur la succession</i> .....	34
8. <i>Prescription et sanction des fraudes (article 11 et article additionnel après l'article 14)</i> .....	35

<i>9. Agrément des services d'aide à domicile (articles 19 et 41).....</i>	36
<i>10. Interruption du versement de la prestation d'autonomie (article 20).....</i>	37
<i>11. Bilan de la mise en oeuvre de la loi et coordination de l'action en faveur des personnes âgées (articles 35, 36 et 43).....</i>	38
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS.....</b>	<b>41</b>



Mesdames, Messieurs,

La prise en charge de la dépendance des personnes âgées constitue assurément un enjeu essentiel dans un contexte socio-économique caractérisé par l'allongement de la durée de vie et par la modification des comportements sociaux en particulier pour ce qui est des solidarités familiales.

Si les efforts entrepris, notamment par les départements à travers l'aide sociale, pour améliorer la situation des personnes ayant perdu leur autonomie de vie se sont considérablement développés, force est de constater que la dépendance n'est à ce jour pas reconnue dans sa spécificité. Or, cette question apparaît désormais très sensible puisque l'on estime à 700 000 le nombre de personnes âgées en situation de dépendance marquée.

Le Sénat a mené, depuis plusieurs années, une réflexion approfondie sur les moyens de mieux répondre au problème de la dépendance. Sur son initiative, une expérimentation a été prévue par la loi du 25 juillet 1994 et lancée dans douze départements sur la base de conventions entre ces derniers et les caisses de sécurité sociale.

Néanmoins, souhaitant remédier sans délai aux insuffisances actuelles, le Gouvernement a décidé d'anticiper sur la fin de ces expérimentations en élaborant le présent projet de loi qui institue une prestation d'autonomie.

Cette prestation sera une prestation légale de solidarité nationale. Elle sera donc attribuée de manière égale sur tout le territoire national. Son bénéfice sera ouvert dès 60 ans, sous condition de ressources.

Financée par les moyens que les départements consacrent actuellement aux personnes âgées dépendantes et, pour le surplus, par les contributions du Fonds de solidarité vieillesse, elle devrait représenter au terme d'une période transitoire de trois ans un effort financier de 20 milliards de francs.

Il s'agira d'une prestation en nature qui permettra de rémunérer des personnes ou des services d'aide à la dépendance. Sa mise en oeuvre devrait donc permettre des créations d'emplois qui ont pu être estimées aux environs de 50 000.

La prestation d'autonomie sera ouverte dans un premier temps aux personnes maintenues à domicile puis, au plus tard le 1er juillet 1997, aux personnes hébergées en établissement.

Le département, qui assure d'ores et déjà des responsabilités essentielles dans l'aide aux personnes âgées, sera compétent pour le service et la gestion de cette nouvelle prestation.

Bien qu'il s'agisse d'un dispositif de caractère social, qui relève de la compétence de la commission des Affaires sociales, votre commission des Lois a souhaité se saisir pour avis du présent projet de loi compte tenu notamment de ses implications quant à l'exercice des compétences des collectivités locales, en tout premier lieu celles du département.

C'est ainsi que votre commission des Lois a examiné dans le titre premier (« Dispositions générales ») les articles 3, 5, 6, 7, 10, 11 et 14 ; dans le titre II, (« De la prestation d'autonomie à domicile »), les articles 19 et 20 ; dans le titre V (« Dispositions diverses et transitoires »), les articles 35, 36 et 41.

Votre commission des Lois a mené ses réflexions avec un souci de parfaite coordination avec les travaux de la commission des Affaires sociales, saisie au fond, et de la commission des Finances, saisie pour avis.

## **I. LA DÉPENDANCE DES PERSONNES ÂGÉES : UN DÉFI MAJEUR POUR LES ANNÉES À VENIR**

### **A. L'ÉVALUATION DE LA DÉPENDANCE**

#### **1. Les effets de l'allongement de l'espérance de vie**

Sous l'effet de l'allongement de l'espérance de vie -2,5 ans au cours des dix dernières années- la population des personnes âgées de plus de 75 ans n'a cessé d'augmenter.

La France comptait, en 1990, 11 millions de personnes âgées de 60 ans et plus, soit 20 % de la population, et 4 millions de personnes de 75 ans et plus, soit 7,1 % de la population. Un million de Français étaient âgés de plus de 85 ans.

Or, la situation de dépendance se présente plus fréquemment au-delà de 80 ans, même si selon une enquête de l'INSEE publiée en octobre 1993, la durée de vie sans incapacité a augmenté (3 ans pour les hommes, 2,6 ans pour les femmes).

Sur la base des données pour 1990, il apparaît que 16 % des personnes âgées de plus de 80 ans vivaient en institution, une personne sur cinq étant hospitalisée dans un service de long séjour pour un prix variant entre 7 000 et 15 000 francs par mois.

Les besoins d'aide des personnes dépendantes ressortaient également clairement de quelques données :

- 150 000 à 200 000 personnes étaient clouées à leur lit ou dans un fauteuil ;

- 190 000 à 260 000 personnes avaient recours au service d'un tiers pour procéder à leur toilette ;

- 833 000 à 975 500 personnes avaient recours à une aide pour sortir.

Une étude de l'INSERM de 1990 a évalué à **700 000** le nombre de personnes âgées très dépendantes.

## **2. Des perspectives de développement de la dépendance**

Les prévisions démographiques mettent en évidence que les situations de dépendance et les charges qui en résultent devraient se développer au cours des prochaines années.

En 2020, la France pourrait compter 17 millions de personnes âgées de 60 ans et plus, dont presque 2,1 millions de 85 ans et plus.

Plus de quatre millions de personnes auront dépassé 75 ans en l'an 2000. Elles seront plus de cinq millions en 2010. 396 000 personnes subiraient une **incapacité sévère** en l'an 2000. Elles seraient 524 000 dans cette situation en 2020 et 682 000 en 2040.

Le nombre de personnes subissant une **incapacité moyenne** augmenterait dans des proportions encore plus importantes : 1 945 000 en l'an 2000, 2 473 000 en l'an 2020 et 3 106 000 en 2040.

Pour prendre la mesure de ces évolutions, il faut rappeler que 1 710 000 personnes se trouvaient dans une telle situation en 1988.

Ces prévisions doivent néanmoins être appréciées en tenant compte, d'une part, des difficultés à définir très précisément l'autonomie d'une personne, d'autre part, des disparités entre les départements.

Pour ce qui est de la définition de la situation de dépendance, plusieurs tentatives ont été faites par des institutions spécialisées -telles que l'Organisation Mondiale de la Santé ou la Direction Générale de la Santé- sans susciter un consensus. La dépendance n'est pas non plus définie par les textes relatifs aux unités de long séjour et aux sections de cure médicale.

Il existe par ailleurs des centaines de grilles d'évaluation de la dépendance établies notamment par la Caisse nationale d'assurance-vieillesse des travailleurs salariés pour évaluer les besoins en aide ménagère, par la Caisse nationale d'assurance maladie pour effectuer certains contrôles ou encore par l'Organisation Mondiale de la Santé qui a opéré une classification des déficiences, incapacités et handicaps dont le résultat fut l'établissement d'un système de mesure de l'autonomie fonctionnelle. Le Ministère des Affaires sociales a, pour sa part, établi une grille (AGGIR) initialement conçue pour les personnes vivant en établissement avant d'être expérimentée pour les services à domicile.

Pour ce qui est, en second lieu, de la situation dans les départements, des disparités existent et doivent être prises en compte dans les prévisions.

Si le taux moyen de personnes âgées de plus de 75 ans s'établit à 7,1 % en 1990, il est dépassé dans 62 départements. Certains d'entre eux, en particulier dans le sud et le centre, approchent, voire dépassent les 10 % de la population.

Les prévisions de prise en charge peuvent être rendues plus difficiles par le fait que beaucoup de personnes âgées ne prennent pas leur retraite sur le lieu où elles ont travaillé. Il en résulte des disparités entre départements et à l'intérieur même des départements. En outre, les mouvements de population à la recherche d'un travail vers les villes diminuent les capacités d'entraide au profit des personnes âgées dans les zones rurales.



## **B. DES RÉPONSES INSUFFISANTES AU PROBLÈME DE LA DÉPENDANCE**

### **1. Un dispositif complexe et mal maîtrisé**

#### *a) Des efforts importants*

Des efforts importants ont été consentis au cours des dernières années pour apporter des réponses au problème de la dépendance des personnes âgées.

Quelques chiffres témoignent de la réalité de cet effort :

- le nombre de foyers logements a doublé entre 1986 et 1990 ;
- le nombre de lits en section de cure médicale a été multiplié par deux (de 40 000 à 80 000) entre 1983 et 1988 ;
- le nombre de places en services de soins à domicile est passé de 20 000 à 35 000 dans la même période.

Les coûts engendrés par cet effort sont importants. Les dépenses publiques d'aide à la dépendance augmentent de 8 % par an depuis 1988 et représentaient 27 milliards de francs en 1991.

La dépense moyenne par personne âgée de plus de 65 ans est passée de 35 581 francs en 1980 à 81 857 francs en 1990.

#### *1.- Pour le maintien à domicile, plusieurs formules sont mises en oeuvre.*

**L'aide ménagère** s'est développée, depuis 1962, sous la forme d'une prestation en nature. Les caisses de retraite ont par ailleurs institué une prestation extralégale, sous condition de ressource. Les centres communaux d'action sociale effectuent 32 % de cette activité.

Une prestation extralégale **d'aide à domicile** a, par ailleurs, été mise en place en 1992 par la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Cette aide financière a été renforcée à partir de 1993 pour tenir compte des situations de dépendance chronique.

La loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi a défini le statut juridique des **associations de services aux personnes**. Les activités de ces associations doivent concerner

exclusivement les services rendus aux personnes physiques à leur domicile. Elles doivent, dans un certain nombre de cas, être agréées par l'Etat. L'agrément les fait bénéficier du régime fiscal des associations sans but lucratif et à gestion désintéressée. Elles sont exonérées de la TVA, de l'impôt sur les sociétés, des taxes professionnelles et d'apprentissage ainsi que de la taxe sur les salaires. En outre, elles peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations patronales pour l'embauche du premier salarié.

Diverses mesures sociales et fiscales ont été prises dans les années récentes pour favoriser **l'emploi par les particuliers de salariés** à leur domicile. La loi du 31 décembre 1991 portant diverses mesures d'ordre social et la loi de finances rectificative pour 1991 ont prévu la simplification des formalités et le développement des aides aux employeurs.

La loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'aide sociale (article 21) a accordé un abattement de 30 % des cotisations patronales sur les rémunérations des aides à domicile employées par des organismes agréés ou conventionnés.

Les règles **d'accueil par des particuliers à titre onéreux** des personnes âgées ou handicapées adultes ont, par ailleurs, été précisées par la loi n° 89-475 du 10 juillet 1989. Le président du conseil général est compétent pour instruire les demandes d'agrément, organiser la formation des personnes accueillantes et le suivi médico-social des personnes accueillies.

Il revient aux conseils généraux d'établir des contrats-types qui régissent les relations entre la personne agréée et la personne hébergée.

Enfin, les **services de soins à domicile** se sont sensiblement développés. On recensait, à la fin de l'année 1993, 1 390 services représentant une capacité d'accueil de 51 809 places.

*2.- Pour ce qui est des structures d'hébergement pour personnes âgées, une très grande diversité peut être observée.*

Les établissements de long séjour, destinés à l'accueil de personnes n'ayant plus leur autonomie de vie, ou dont l'état nécessite une surveillance constante, sont des établissements sanitaires qui dispensent des soins de longue durée. Ils sont financés par un forfait soins fixé par le préfet et pris en charge par l'assurance maladie ainsi que par un prix de journée d'hébergement supporté par le malade, sa famille ou l'aide sociale.

Les maisons de retraite accueillent pour leur part des personnes âgées valides, semi-valides et dépendantes. Elles peuvent comporter une section de cure médicale pour laquelle elles reçoivent un forfait journalier couvert par

l'assurance-maladie. Pour ce qui est de l'hébergement, les dépenses sont prises en charge par les personnes accueillies et par l'aide sociale départementale.

Enfin, différentes structures méritent d'être mentionnées, notamment des logements foyers -comportant des logements autonomes et des locaux communs- et les domiciles collectifs ou appartements thérapeutiques.

*b) Des insuffisances manifestes*

La réalité de cet effort ne doit cependant pas en masquer les insuffisances dues en particulier au fait que les réponses ayant été apportées au fur et à mesure que les problèmes se posaient, une très grande fragmentation et une complexité des dispositifs en sont résultées.

Parmi les insuffisances du dispositif actuel, l'évolution inquiétante de l'*allocation compensatrice pour tierce personne* mérite, en premier lieu, d'être soulignée.

Prestation d'aide sociale à la charge des départements, l'allocation compensatrice a été créée par la loi d'orientation du 30 juin 1975 en vue de favoriser le maintien à domicile des handicapés.

Elle peut être servie, sous condition de ressources, à toute personne handicapée qui ne bénéficie pas d'un avantage analogue au titre d'un régime de sécurité sociale, lorsque son taux d'incapacité est égal ou supérieur à 80 % et que son état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie courante.

Le nombre de bénéficiaires de cette allocation est passé de 150 000 en 1984 à 216 000 en 1991. Les dépenses correspondantes en francs courants ont dans le même temps progressé de 4,4 à 7,1 milliards de francs.

Environ 90 000 personnes handicapées, âgées de moins de 60 ans, la perçoivent actuellement.

Or, de plus en plus souvent, cette allocation est versée à des personnes âgées. On dénombrerait désormais près de 190 000 personnes âgées de plus de 60 ans parmi les bénéficiaires de l'allocation compensatrice.

Comme l'a relevé le rapport public particulier de la Cour des Comptes de novembre 1993 sur les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes, sur la base d'une enquête menée par les chambres régionales des comptes, l'allocation compensatrice est ainsi devenue la prestation du handicap de l'âge.

Or, il n'est pas rare que cette allocation soit détournée de sa finalité, en l'absence d'un contrôle sur l'effectivité du versement à la tierce personne aidant le bénéficiaire et d'application des règles de l'obligation alimentaire ou de la récupération sur la succession du bénéficiaire décédé lorsque ses héritiers sont son conjoint, ses enfants ou la personne qui a assuré de façon effective et constante, la charge du handicapé.

Le versement de la prestation en établissement a, par ailleurs, suscité des pratiques différentes selon les départements.

En outre, ces difficultés ont été aggravées par le mauvais fonctionnement des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), chargées de statuer sur les dossiers de demande et dans lesquelles les représentants des conseils généraux ont été sous-représentés alors même que le département a la charge du versement de l'allocation.

Pour ce qui est, en second lieu, des *établissements d'hébergement*, les formules sont très diversifiées : centres de jour, hébergement temporaire, foyers-logement avec ou sans section médicalisée, maisons d'accueil pour personnes âgées, maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes, centres et unités de long séjour. Sur le plan financier, la complexité est accrue du fait de la diversité des intervenants : assurance-maladie, Etat, département.

Dans les établissements publics de long séjour, les forfaits ne couvrent pas la totalité des charges liées aux soins. Le reliquat est pris en charge par le département au titre des dépenses d'hébergement. Or la tarification des prestations remboursables aux assurés sociaux est effectuée par le représentant de l'Etat sans qu'une concertation effective ait lieu avec le président du conseil général même si celui-ci est appelé à faire connaître son avis. Il semble d'ailleurs que les contentieux se multiplient à ce sujet.

L'absence de définition précise des charges liées à la dépendance a conduit à l'inadéquation des systèmes de tarification des établissements d'accueil des personnes âgées.

Enfin, il convient de noter les disparités existantes entre les structures. Dans son rapport précité, la Cour des Comptes relevait que cette situation poussait les COTOREP à orienter les personnes concernées vers des établissements ayant des possibilités d'accueil sans que ceux-ci correspondent nécessairement aux besoins des intéressés.

Ces disparités sont également observables pour ce qui est de l'aide à domicile caractérisée par une multiplicité d'intervenants et par l'absence de coordination.

## **2. Les initiatives du Sénat en faveur d'une meilleure prise en charge de la dépendance**

### *a) Les réflexions et propositions du Sénat*

La Haute assemblée a adopté le 18 novembre 1990 une proposition de loi de notre collègue Lucien Neuwirth dont l'objet était précisément la création d'une allocation destinée à pallier les conséquences de la dépendance.

Le groupe de travail sur la dépendance des personnes âgées, constitué au sein de la commission des affaires sociales du Sénat, sous la présidence de notre collègue Jean Chérioux et dont le rapporteur était notre collègue Philippe Marini, a par la suite recommandé quatre orientations pour remédier à ces déficiences :

- le remplacement de l'allocation compensatrice par une prestation spécifique pour les personnes âgées dépendantes ;
- le développement des contrats d'assurance dépendance ;
- une meilleure coordination des actions des différents intervenants ;
- la révision du système de tarification en hébergement.

Une proposition de loi (n° 295, 1992-1993) présentée par MM. Jean-Pierre Fourcade, André Jourdain, Philippe Marini et plusieurs de nos collègues a fait suite à ces réflexions ainsi qu'à celles développées au sein de l'Assemblée des présidents de conseils généraux.

Cette proposition de loi créait une allocation destinée aux personnes âgées dépendantes à partir de soixante cinq ans, sans condition de ressources.

Etaient en outre prévues la mise en jeu de l'obligation alimentaire à l'égard des enfants du demandeur disposant d'un revenu supérieur à un montant fixé par décret et la récupération sur héritage.

L'allocation devait être modulée en fonction du degré de dépendance, lequel devait être évalué en fonction d'une « grille de dépendance unique » au plan national.

La compétence pour attribuer cette allocation était conférée au président du conseil général, après avis de la commission d'admission à l'aide sociale statuant sur un dossier instruit par une équipe médico-sociale.

L'allocation devait prendre la forme, prioritairement, de prestations en nature lorsque le bénéficiaire était maintenu au domicile (services ménagers, matériels techniques adaptés...). En cas de placement du bénéficiaire, l'allocation aurait été versée directement à l'établissement de soins.

Quant au financement, les ressources du fonds départemental de la dépendance, chargé de servir l'allocation, devaient être initialement constituées par les seules sommes que le département consacrait aux personnes âgées dépendantes dans le cadre de l'aide sociale. Mais ces ressources pouvaient être complétées par une dotation de l'Etat au département pour le cas où les besoins au titre de l'allocation « dépendance » s'accroîtraient plus vite que le total des dépenses d'aide sociale du département.

*b) Les initiatives du Sénat dans le cadre de la loi du 25 juillet 1994*

A la suite de ces réflexions et propositions, une nouvelle initiative a été prise par le Sénat, lors de l'examen de la loi n° 94-367 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, qui a conduit à la mise en place de dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes.

L'article 38 de la loi du 25 juillet 1994 est ainsi libellé :

*« Des conventions conclues entre certains départements, des organismes de sécurité sociale et, éventuellement, d'autres collectivités territoriales définissent, dans le cadre d'un cahier des charges établi, au plan national, par le ministre chargé des affaires sociales, les conditions de la mise en oeuvre de dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées dépendantes.*

*Un comité national présidé par le ministre chargé des affaires sociales et comprenant des représentants des deux assemblées du Parlement, des collectivités territoriales, des organismes de sécurité sociale et du comité national des retraités et des personnes âgées est chargé d'évaluer ces expérimentations. »*

Ces expérimentations ont été mises en oeuvre, à compter du 1er mars 1995, pour les personnes âgées restant à domicile.

Douze départements ont été retenus pour ces expérimentations, au vu des propositions de la caisse nationale d'assurance vieillesse et après avis de l'Assemblée des présidents de conseils généraux et du comité national des retraites et des personnes âgées.

D'une durée de deux ans, ces expérimentations devaient apporter des éléments d'appréciation pour la mise en place définitive de la prestation.

Cependant, se fondant sur l'urgence d'une généralisation de cette aide à l'ensemble des personnes ne pouvant assumer la charge des frais entraînés par la perte de leur autonomie, le Gouvernement a choisi de présenter le présent projet de loi sans attendre la fin des expérimentations en cours. Celles-ci ne devraient pas être prolongées au-delà du 1er janvier 1996.

## II. L'ACTION SOCIALE : UNE COMPÉTENCE DE DROIT COMMUN DES DÉPARTEMENTS

### A. RAPPEL DES COMPÉTENCES DÉPARTEMENTALES EN MATIÈRE D'ACTION SOCIALE

Les lois de décentralisation ont confirmé la vocation sociale traditionnelle du département.

L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 lui confie la charge de « l'ensemble des prestations légales d'aide sociale » à l'exception des prestations qui demeurent à la charge de l'Etat. Parmi ces dernières, figurent notamment les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les centres d'aide par le travail ou encore les dépenses d'aide sociale engagées en faveur des personnes sans domicile de secours.

Au titre de sa compétence générale, le conseil général adopte un **règlement départemental d'aide sociale** qui définit les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département. Les conditions d'octroi des prestations et leur montant ne peuvent être inférieurs à ceux qui sont déterminés par décret en Conseil d'Etat. En revanche, le règlement peut prévoir des conditions d'attribution et des montants **plus favorables**.

Le président du conseil général est compétent pour l'attribution des prestations relevant de la compétence du département, sous réserve des

pouvoirs reconnus à l'autorité judiciaire et des compétences de certaines commissions.

Le département prend par ailleurs en charge certains **services et actions** ; notamment le service départemental d'action sociale qui aide les personnes en difficulté à retrouver ou développer leur autonomie de vie ou encore le service de l'aide sociale à l'enfance.

En ce qui concerne les **structures**, le conseil général établit un **schéma départemental** des établissements et services sociaux et médico-sociaux. Cependant, en tant qu'il concerne des établissements et services sociaux ou médico-sociaux fournissant des prestations prises en charge concurremment par le département, l'Etat, un organisme d'assurance-maladie, d'allocations familiales ou d'assurance-vieillesse, le schéma est arrêté conjointement par le président du conseil général et par le représentant de l'Etat dans le département. Le schéma -qui n'a pas de valeur obligatoire- permet à chaque département de fixer des orientations et de rechercher une cohérence des équipements.

Le conseil général peut, par ailleurs, **créer** des établissements publics départementaux et des services non personnalisés.

Le président du conseil général est, en outre, compétent pour accorder les autorisations pour la création, la transformation et l'extension des établissements et services sociaux gérés par des personnes privées fournissant des prestations sociales relevant du département (établissements recevant des mineurs, établissements d'hébergement des personnes âgées, par exemple).

L'autorisation vaut habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, condition nécessaire pour le versement des prestations relevant du domaine de compétence du département.

**La tarification des prestations** fournies par les établissements et services sociaux relevant du domaine de compétence du département et habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale est arrêtée chaque année par le président du conseil général. Cependant, la tarification des prestations remboursables aux assurés sociaux est effectuée par le représentant de l'Etat après avis du président du conseil général.

Les dispositifs récents de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ont développé des **procédures de décision et de financement conjoints entre l'Etat et le département**.

- Ainsi la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992, sur le **revenu minimum d'insertion** associe



obligatoirement l'Etat et le département dans la mise en oeuvre du dispositif d'insertion.

- la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du **droit au logement** a, pour sa part, prévu des **plans départementaux** d'action pour le logement élaborés et mis en oeuvre par l'Etat et le département, en y associant les autres collectivités territoriales et personnes morales concernées. Faute d'accord entre le préfet et le président du conseil général, le plan départemental est adopté par arrêté interministériel. Le plan départemental institue un **fonds de solidarité** pour le logement auquel le département doit obligatoirement contribuer au moins à hauteur de la contribution de l'Etat.

Les communes apportent -en vertu de l'article 93 de la loi du 7 janvier 1983- leur contribution financière aux dépenses d'aide sociale. Ce «contingent communal» représente 9.4 milliards de francs, soit 15 % des dépenses d'aide sociale des départements.

Enfin, il faut noter que les communes peuvent -par convention passée avec le département- exercer directement les compétences qui sont attribuées à celui-ci en matière d'aide sociale par la loi du 22 juillet 1983. Les services départementaux correspondants sont alors mis à la disposition de la commune.

## ***B. UN POIDS TRÈS LOURD POUR LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX***

### **1. La forte progression des dépenses d'aide sociale**

Votre commission des Lois avait -à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1995 et sur le rapport pour avis de notre collègue André Bohl- appelé l'attention du Sénat sur l'évolution inquiétante des dépenses d'aide sociale des départements.

Une étude réalisée par l'assemblée des présidents de conseils généraux a, en effet, mis en évidence la forte progression de ces dépenses depuis 1985.

En 1985, les dépenses d'aide sociale à la charge des départements s'élevaient à 38 milliards de francs. En sept ans, ces dépenses se sont accrues

de plus de 21 milliards de francs et les départements prévoyaient d'y consacrer quelque 77 milliards de francs en 1994.

L'année 1990 marquerait un tournant dans cette évolution : alors que les dépenses d'aide sociale ont progressé à un rythme annuel moyen de 3,5 % jusqu'en 1989, leur évolution est supérieure à 7 % par an depuis 1990. Elles représentent plus de la moitié du budget de fonctionnement des départements (58 % en 1994).

Parmi ces dépenses d'aide sociale, la part de l'aide aux personnes handicapées a progressé (24 % en 1992 contre 21 % en 1985). Cette progression s'explique notamment par l'accès de certaines personnes âgées aux prestations « handicapées » à travers, d'une part, les frais d'hébergement dans des foyers médicalisés et, d'autre part, l'allocation compensatrice.

On notera également que les recettes transférées et la dotation générale de décentralisation n'ont couvert les dépenses d'aide sociale des départements qu'à hauteur de 78 % en 1992.

## **2. Le coût de l'aide sociale en faveur des personnes âgées**

L'aide sociale en faveur des personnes âgées représentait, en 1994, 12,7 milliards de francs, soit 18,5 % de la dépense globale d'aide sociale.

Elle se décompose en trois volets : l'allocation compensatrice aux personnes âgées, l'aide sociale à l'hébergement et l'aide à domicile.

Le coût de l'allocation compensatrice était estimée à 6 milliards de francs en 1994. Après avoir fortement progressé depuis 1989 (+ 15 % par an de 1989 à 1992, + 8 % en 1993), elle a évolué à un rythme plus modéré en 1994 (+5 %).

L'aide sociale à l'hébergement constitue une dépense relativement stable depuis 1989. Elle a atteint 5,3 milliards de francs en 1994.

Enfin, l'aide à domicile, c'est-à-dire essentiellement l'aide ménagère, a représenté un coût de 1,4 milliard de francs en 1994. Le nombre de bénéficiaires de cette prestation diminue (87 500 bénéficiaires en 1994, 102 000 en 1992).

Au total, l'aide sociale en faveur des personnes âgées a progressé de 9 % entre 1992 et 1994.

Les dépenses liées à la dépendance sont pour leur part, estimées à 9 milliards de francs, dont 6 milliards de francs au titre de l'allocation

compensatrice et 3 milliards de francs au titre de l'aide sociale à l'hébergement.

### III. LE PROJET DE LOI

Composé de **43 articles**, le projet de loi est divisé en **cinq titres** qui traitent respectivement des dispositions générales, de la prestation d'autonomie à domicile, de la prestation d'autonomie en établissement, des dispositions financières et des dispositions diverses et transitoires.

Le **titre premier** précise les caractéristiques de la prestation et ses modalités d'attribution.

La prestation sera versée, sous condition d'âge et de ressources, aux personnes ayant besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière (articles premier et 5). Elle bénéficiera aux personnes âgées atteintes d'une forte dépendance. Elle pourra se cumuler avec les ressources brutes mensuelles de l'intéressé dans la limite d'un plafon d'environ 13 000 francs par mois. Elle pourra ainsi atteindre jusqu'à 4 300 francs par mois en fonction des ressources du bénéficiaire.

Ce sera une prestation en nature (article 2) servie et gérée par le département de résidence (article 6).

La prestation sera déterminée en fonction du besoin de surveillance et d'aide résultant de la perte d'autonomie de l'intéressé ainsi que des caractéristiques de son environnement (article 4).

Elle pourra bénéficier aux étrangers titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour temporaire, sous réserve d'une résidence non interrompue de trois années en France (article 3).

La décision d'accorder la prestation d'autonomie sera prise par le président du conseil général du département de résidence après instruction de la demande par une équipe médico-sociale (article 7).

Le conseil général pourra conclure des conventions avec des organismes de sécurité sociale pour ces tâches d'instruction (article 8).

La prestation d'autonomie ne sera cumulable ni avec l'aide ménagère ni avec l'allocation compensatrice (article 9). Elle ne sera pas subordonnée à la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire (article 10) mais pourra faire l'objet de recours en récupération sur la succession (article 14).

Un délai de prescription de deux ans est prévu pour le paiement de la prestation d'autonomie (article 11) dont le contentieux relèvera des juridictions spécialisées de l'aide sociale (article 13).

Le **titre II** précise les modalités d'attribution de la prestation aux personnes vivant à leur domicile ou en foyer logement et qui ont recours à une aide extérieure.

La prestation devra être consacrée à la rémunération d'aides à domicile. Elle pourra être versée, pour partie, en espèces pour faciliter l'achat de fournitures nécessitées par l'état de dépendance (article 15).

Un agrément par le président du conseil général des organismes intervenant au domicile de personnes dépendantes est prévu (article 19). Lorsque le bénéficiaire aura recours à des personnes physiques, une simple déclaration sera requise. Le bénéficiaire de la prestation pourra rémunérer l'un des membres de sa famille, à l'exception de son conjoint (article 16).

La prestation d'autonomie pourra être versée sous la forme de chèques services dits « chèques autonomie » ou en tiers payant en cas de recours à un organisme agréé (articles 17 et 18).

Un contrôle de l'effectivité de l'aide sera assuré dans le cadre d'un suivi médico-social (article 20).

Le **titre III** traite de la prestation d'autonomie en établissement.

Le bénéfice de la prestation sera ouvert aux personnes hébergées dans un établissement social ou médico-social ou dans un service de soins de longue durée (article 21).

En outre, le bénéficiaire pourra demander à bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement lorsque -après déclaration d'une somme minimale maintenue à la disposition de son conjoint demeurant à son domicile- ses revenus ne lui permettront pas d'acquitter les frais liés à la prise en charge de la dépendance (article 24).

Le **titre IV** prévoit les modalités de financement de la prestation d'autonomie.

Celui-ci sera assuré par le département de résidence et par un versement du fonds de solidarité vieillesse (article 26).

Pendant une période transitoire de trois ans, le versement du fonds de solidarité vieillesse sera égal à la différence entre le coût annuel par

département, avant l'exercice du recours en récupération sur la succession, et les dépenses dites de référence des départements (article 27).

Ces dépenses de référence seront déterminées à partir des dépenses consacrées en 1995 par le département, au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne versée à domicile. A ces dépenses s'ajouteront, à compter d'une date fixée par décret, les dépenses consacrées par les départements aux personnes âgées hébergées en établissement, au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne et de l'aide sociale à l'hébergement. Ces dépenses d'aide sociale à l'hébergement prises en compte au titre de cette majoration feront l'objet d'un coefficient établi en fonction du montant des recouvrements de cette aide effectués par les départements.

En outre, le montant des sommes consacrées par les départements aux personnes âgées dépendantes pourra être réévalué pour ce qui est de l'allocation compensatrice pour tierce personne lorsque cette allocation n'est pas ou incomplètement versée aux personnes hébergées en établissement (article 28).

Ainsi définies, les dépenses de référence évolueront pendant la période transitoire comme la dotation globale de fonctionnement (article 29).

A l'issue de la période transitoire, le versement du fonds de solidarité vieillesse et la participation du département évolueront comme la dotation globale de fonctionnement (article 30).

Le versement du fonds de solidarité vieillesse sera néanmoins diminué du montant du produit des recouvrements opérés par le département sur les successions (article 31).

La prise en compte de la différence entre le coût de la prestation d'autonomie et le montant du versement du fonds de solidarité vieillesse est prévue pour ce qui est du calcul de la participation financière des communes (article 32).

Le **titre V** regroupe les dispositions diverses et transitoires.

Sont ainsi prévus:

- un bilan annuel de la mise en oeuvre de la prestation d'autonomie établi par le président du conseil général (article 35) ;

- l'établissement, dans chaque département, d'un plan départemental, en faveur des personnes âgées (article 36) ;

- le règlement de la situation des bénéficiaires de l'allocation compensatrice avant l'entrée en vigueur de la loi (article 39) ;
- la fixation par un décret et au plus tard le 1er juillet 1997, de l'application de la loi aux personnes hébergées en établissement (article 40) ;
- un dispositif transitoire d'agrément des services d'aide à domicile existant à la date de publication de la loi (article 41) ;
- un rapport d'évaluation du Gouvernement au Parlement dans un délai de trois ans (article 43).

#### **IV. LES ORIENTATIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS**

##### **A. APPRÉCIATION D'ENSEMBLE**

Votre commission des Lois a considéré que si la prestation d'autonomie répondait à une préoccupation sociale légitime, sa mise en oeuvre devrait être réalisée dans un cadre cohérent qui permette, avant tout, de mettre un terme aux déficiences du dispositif actuel caractérisées en particulier par la dérive financière de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Dans ces conditions, et compte tenu des incertitudes sur les perspectives de financement à terme de cette nouvelle prestation, il paraît nécessaire - s'inspirant en cela de la solution retenue lors de la création du revenu minimum d'insertion - de limiter l'application de la loi à une période de *trois ans*. Au terme de cette période, le dispositif pourra être évalué et les corrections nécessaires lui être apportées.

De même, compte tenu de la situation actuelle, la réforme des règles de tarification des établissements pour personnes âgées constitue un préalable indispensable à la mise en oeuvre de la prestation dans ces établissements, qui devrait intervenir au plus tard le 1er juillet 1997.

Le choix du département pour gérer la prestation peut, par ailleurs, susciter certaines interrogations, dès lors qu'il s'agit d'une prestation de solidarité nationale et non d'aide sociale.

Mais l'expérience acquise de longue date par les départements en matière d'aide sociale de même que les compétences importantes qui leur ont été reconnues en la matière par la loi du 7 janvier 1983 complétée par la loi du 22 juillet 1983, semblent s'accorder avec la nouvelle mission qui leur est ainsi

dévolue. Les départements paraissent les mieux placés pour assurer une gestion de proximité de la prestation d'autonomie et assurer une coordination efficace des différents intervenants.

Cependant, cette compétence départementale ne peut se concevoir que dans le cadre d'un dispositif parfaitement clair, en particulier quant à la répartition de la charge financière entre l'Etat et les départements et quant aux conditions d'exercice par ces derniers de leurs nouvelles responsabilités.

C'est pourquoi votre commission des Lois a souhaité appeler l'attention du Sénat plus particulièrement sur les conditions d'entrée en vigueur du dispositif, sur certaines dispositions qui précisent les modalités de mise en oeuvre des compétences départementales ainsi que sur le lien établi entre le bénéfice de la prestation et la mise en jeu de certaines obligations civiles telles que l'obligation alimentaire.

Elle a également jugé nécessaire de présenter des observations complémentaires en ce qui concerne le financement du dispositif.

### **1. Les conditions d'entrée en vigueur du dispositif**

A plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser que l'entrée en vigueur de la loi dépendait du législateur lui-même.

Cette compétence fait obligation au législateur de ne pas abandonner purement et simplement ses prérogatives au Gouvernement.

Le Conseil constitutionnel a ainsi spécifié que, dans les domaines de sa compétence, il est du pouvoir du législateur de fixer les conditions de mise en vigueur des règles qu'il édicte (décision n° 86-223 - DC du 29 décembre 1986).

Cette règle de compétence trouve notamment à s'appliquer lorsqu'est concernée -comme en l'espèce- la mise en oeuvre du principe de libre administration des collectivités locales. Le législateur ne peut rester en deçà de la compétence qu'il tient de l'article 34 de la Constitution de déterminer les principes fondamentaux « *de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources* ». (Décisions n° 83-168 DC du 20 janvier 1984 et 94-358 DC du 26 janvier 1995).

Or, l'examen de plusieurs dispositions du projet de loi met en évidence un recours très large à la voie réglementaire pour préciser des éléments essentiels du nouveau dispositif qui en conditionnent l'application même:

- les critères d'évaluation de la perte d'autonomie seront fixés par la *voie réglementaire* (article 4) ;

- le cumul de la prestation d'autonomie avec les ressources de l'intéressé, et s'il y a lieu de son conjoint, s'effectuera selon des modalités fixées par *voie réglementaire* dans la limite d'un plafond *déterminé par décret* (article 5) ;

- la prestation d'autonomie sera accordée pour une durée minimale *fixée par décret* (article 7) ;

- les conditions dans lesquelles la prestation pourra être réduite ou supprimée seront déterminés *par la voie réglementaire* (article 9) ;

- le montant minimum en-deçà duquel la prestation ne sera pas versée sera précisée *par décret* (article 11) ;

- le recours successoral, lorsque la prestation est versée à domicile, sera exercé sur la fraction de l'actif net successoral excédent un seuil *fixé par décret* (article 14) ;

- l'agrément des services d'aide à domicile vaudra pour une durée *déterminée* par décret (article 19) ;

- le président du conseil général pourra interrompre le versement de la prestation dans des conditions fixées *par la voie réglementaire* (article 20) ;

- les modalités de présentation du bilan départemental seront *fixées par décret* (article 35) ainsi que les modalités d'élaboration du plan départemental d'action en faveur des personnes âgées (article 36) ;

- la mise en oeuvre des dispositions du titre III relatives à la prestation en établissement s'effectuera à une date *fixée par décret* (article 40).

Dans ces conditions, on peut se demander si le législateur aura réellement épuisé sa compétence, conformément aux règles constitutionnelles.

A cette première interrogation, s'ajoute l'imprécision des renvois qui, dans bien des cas, visent de manière très générale *la voie réglementaire*.

La rédaction de l'article 42 lève imparfaitement cette ambiguïté en spécifiant que, sauf dispositions contraires, le texte réglementaire serait un décret en Conseil d'Etat.



## 2. le financement du dispositif

Pour le financement du dispositif, le projet de loi prévoit la compétence du département de résidence ainsi qu'un abondement du Fonds de solidarité vieillesse.

Le choix du département de résidence pour gérer la prestation est discutable dès lors qu'il s'éloigne de la règle généralement appliquée en matière d'aide sociale qui fait prévaloir la compétence du département dans lequel les bénéficiaires ont leur domicile de secours. Il ferait peser une charge très lourde sur les départements qui ont le plus développé leur capacité d'accueil ou dont les coûts d'hébergement sont les moins élevés.

La prise en compte des dépenses de références du département doit, par ailleurs, permettre de calculer le montant de la contribution du Fonds de solidarité vieillesse. Néanmoins, cette contribution sera diminuée d'un montant égal aux produits des recouvrements sur succession prévus à l'article 14. Les frais de recouvrement engagés par le département ne seront, pour leur part, pris en compte qu'à hauteur de la moitié.

Le calcul des dépenses actuellement exposées par les départements au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne ou de l'aide sociale à l'hébergement devra être établi sur des **bases incontestables et surtout homogènes**. Or, de fortes disparités existent entre les départements dans le versement de l'allocation compensatrice aux personnes hébergées dans les établissements médicaux et médico-sociaux. De même, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel adoptent des comportements différents d'un département à l'autre.

En second lieu, l'indexation sur la dotation globale de fonctionnement, d'une part, des dépenses de référence, pendant la période transitoire, d'autre part, de la participation du département et du Fonds de solidarité vieillesse à l'issue de la période transitoire, peut susciter de légitimes interrogations.

Cette indexation paraît, en effet, mal s'accorder avec les mesures prises dans le cadre du pacte de solidarité financière que concrétise l'article 18 du projet de loi de finances.

Dans le cadre de ce pacte de solidarité financière, il a été prévu une enveloppe globale de certains concours de l'Etat qui évolueraient sur la base de l'indice des prix soit 2,1 %. Néanmoins, les règles d'indexation de la dotation globale de fonctionnement prévues par l'article 52 de la loi de finances pour 1994 (prix plus la moitié de la croissance du PIB) seront maintenues. Cette dotation progressera, en conséquence, de 3,55 % en 1996.

L'ajustement sera opéré, d'une part, sur la dotation globale d'équipement, pour les communes de 10 000 habitants et plus, et, d'autre part, sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Or ce dernier ajustement aura, pour les départements, des conséquences financières très lourdes.

Parallèlement, sur la base du présent projet de loi, la charge que représentera pour les départements la prestation d'autonomie évoluerait comme la dotation globale de fonctionnement, soit à un niveau plus élevé que celui de l'enveloppe globale des concours de l'Etat.

### **3. la mise en jeu de l'obligation alimentaire et le recours sur la succession**

Contrairement à ce qu'avait envisagé la proposition de loi précitée, élaborée dans le cadre de la commission des Affaires sociales, le projet de loi ne prévoit pas la mise en jeu préalable de l'obligation alimentaire.

En revanche, la récupération sur la succession sera possible. Néanmoins, lorsque la prestation aura été versée à domicile, cette récupération se fera sur la fraction de l'actif net successoral excédant un seuil fixé par décret.

Ce choix effectué par les auteurs du projet de loi appelle deux types d'observations.

En premier lieu, pour ce qui est de l'obligation alimentaire, on est en droit de se demander si la dépendance due au grand âge ne devrait pas conduire à la mise en jeu normale de certaines formes de solidarité familiale par la voie du versement d'aliments. Rappelons que la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire est prévue, par le code de la famille et de l'aide sociale, en matière d'aide sociale.

Le rétablissement de cette obligation civile pourrait être soumise à l'application d'un seuil, évitant ainsi de faire peser une charge excessive sur des personnes à revenus modestes.

Pour ce qui est, en second lieu, du recours sur les successions, la récupération sur les donations - qui, dans le cadre de l'aide sociale, concerne celles qui ont été effectuées dans les cinq ans qui ont précédé la demande - devrait être possible dans un délai plus long.

#### **4. les conditions d'intervention du département**

Votre commission des Lois observe que plusieurs dispositions traduisent insuffisamment le rôle essentiel du département dans le versement de la nouvelle prestation.

Tel est le cas de la latitude donnée au président du conseil général pour accorder ou refuser la prestation d'autonomie compte tenu du dossier établi par une équipe médico-sociale (article 7).

Tel est également le cas pour le contrôle de l'effectivité de l'aide et les conditions de la suppression de celle-ci qui seront précisées par la voie réglementaire sur la base de critères qui paraissent, en l'état, très généraux (article 20).

Par ailleurs, la fixation par la voie réglementaire des modalités, d'une part, de présentation du bilan départemental annuel et, d'autre part, d'élaboration du plan départemental en faveur des personnes âgées ne paraît pas s'imposer et semble constituer une restriction excessive à l'initiative départementale, d'ores et déjà avancée dans ce domaine (articles 35 et 36).

Enfin, votre commission se doit de souligner que le caractère assez général de la rédaction de certains articles pourrait nourrir d'éventuels contentieux.

#### **B. PROPOSITIONS**

##### **1. Institution de la prestation d'autonomie (article premier)**

A l'article premier qui institue la prestation d'autonomie, votre commission des Lois -sur la suggestion de notre collègue Patrice Gélard- vous soumet un **amendement de précision** qui tend à clairement établir que le droit à la prestation d'autonomie n'est ouvert que si les conditions prévues par la loi sont réunies.

## **2. Versement de prestation d'autonomie à des étrangers (article 3)**

L'article 3 du projet de loi, s'inspirant en cela des solutions retenues pour le revenu minimum d'insertion par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, ouvrent le bénéfice de la prestation d'autonomie aux étrangers titulaires de certains titres de séjour.

Ces titres sont les suivants :

- la **carte de résident** qui -en application de l'article 14 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945- peut être octroyée aux étrangers qui justifient d'une résidence non interrompue, conforme aux lois et règlements, d'au moins trois années en France ;

- la **carte de séjour temporaire**, prévue par l'article 12 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée -dont la durée de validité ne peut être supérieure à un an- ou encore un titre de même durée que cette dernière et conférant des droits équivalents, sous réserve que l'étranger ait satisfait sous ce régime aux conditions prévues pour la carte de résident, c'est-à-dire une résidence ininterrompue de trois ans ;

- les titres de séjour prévus par les **traités et accords internationaux** et conférant des droits équivalents à ceux de la carte de résident.

Votre commission des Lois a considéré que ce choix d'un critère retenu pour le revenu minimum d'insertion n'était pas pertinent compte tenu de la nature de la nouvelle prestation.

Elle vous propose au contraire, après la prise en compte d'une suggestion d'ordre rédactionnel faite par notre collègue Michel Dreyfus-Schmidt, un **amendement**, qui faisant application de dispositions prévues en matière d'aide sociale, permet de traduire une volonté d'intégration durable.

Comme l'a parfaitement souligné notre collègue Patrice Gélard, la notion de séjour régulier devra s'entendre comme incluant les titres de séjour prévus par les traités ou accords internationaux.

## **3. Les conditions d'application de la loi (articles 4, 9, 23, 27, 33 et 42)**

Votre commission des Lois a considéré que le nombre excessif de renvois à des textes réglementaires pour apporter des précisions essentielles à

l'entrée en vigueur de la loi ne permettait pas au législateur d'épuiser sa compétence.

Ce constat l'a conduite -pour ce qui est des articles dont elle s'est plus particulièrement saisie- à vous proposer soit de supprimer des renvois à des textes réglementaires lorsque ceux-ci n'apparaissent pas nécessaires pour la mise en oeuvre des dispositions en cause, soit de préciser les références sur lesquelles les décrets d'application de la loi devraient s'appuyer.

Il vous est, en outre, suggéré de remédier, par un **amendement**, à l'imprécision d'autres articles du projet de loi qui se bornent à prévoir que certaines dispositions, pourtant essentielles, seront fixées par la **voie réglementaire**.

Par coordination, votre commission des Lois vous soumet un **amendement de suppression de l'article 42** qui reprenant une formulation peu satisfaisante de la loi du 1er décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion (article 51), précise que, sauf dispositions contraires, les mesures d'application seront prises par décret en Conseil d'Etat.

#### **4. Conditions de cumul de la prestation d'autonomie avec les ressources de l'intéressé (article 5)**

**L'article 5** du projet de loi permet le cumul de la prestation d'autonomie avec les ressources de l'intéressé et s'il y a lieu de son conjoint.

Cependant, les conditions précises de ce cumul ne ressortent pas de l'article 5 puisqu'elles doivent être fixées *par voie réglementaire*. Quand au plafond de ressources qui est prévu, son montant sera déterminé *par décret*.

Suivant les précisions qui ont été données lors de la présentation du projet de loi, la prestation d'autonomie pourrait atteindre un montant maximum de 4 300 francs par mois. Le plafond des ressources devrait être d'environ 12 800 francs bruts mensuels y compris la prestation.

Votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, d'une part, de prévoir la prise en compte, s'il y a lieu, du revenu du concubin, d'autre part, de préciser la référence par rapport à laquelle le plafond de ressources devra être déterminé.

## **5. Gestion de la prestation d'autonomie par le département de résidence (article 6)**

L'article 6 du projet de loi prévoit que la prestation d'autonomie sera servie et gérée par le département de **résidence**.

Ce choix du département de résidence s'écarte des solutions retenues en matière d'aide sociale qui privilégient le **domicile de secours**.

L'article 193 du code de la famille et de l'aide sociale précise que le domicile de secours s'acquiert par une résidence habituelle de *trois mois* dans un département postérieurement à la majorité ou à l'émancipation.

Cependant, les personnes admises dans des établissements sanitaires et sociaux conservent le domicile de secours qu'elles avaient acquis avant leur entrée dans l'établissement. La même solution est appliquée aux personnes accueillies habituellement, à titre onéreux ou au titre de l'aide sociale, au domicile d'un particulier agréé ou faisant l'objet d'un placement familial.

Le séjour dans ces établissements ou au domicile d'un particulier agréé ou dans un placement familial est sans effet sur le domicile de secours.

Les conditions dans lesquelles le domicile de secours se perd -par l'absence ininterrompue de trois mois ou l'acquisition d'un autre domicile de secours- sont précisées par l'article 194 du code de la famille et de l'aide sociale.

Considérant que le choix du département de résidence risquerait de faire peser une charge anormale sur les départements qui ont le plus développé leur capacité d'accueil ou dont les coûts d'hébergement sont les moins élevés, votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, de confier la gestion de la prestation d'autonomie au département dans lequel le bénéficiaire a son domicile de secours. A défaut de domicile de secours, le département de résidence sera compétent.

## **6. Attribution de la prestation d'autonomie (article 7)**

L'article 7 du projet de loi prévoit que la prestation d'autonomie sera accordée par décision du président du conseil général du département de résidence, pour une durée minimale fixée par décret. Elle sera révisée périodiquement.

La décision du président du conseil général devra être motivée. Elle devra être prise après avis d'une **équipe médico-sociale**.

Sans préciser la composition exacte de cette « équipe », l'article 7 du projet de loi indique qu'elle devra comprendre *notamment* un médecin et un travailleur social. Cette équipe devra se rendre auprès de l'intéressé afin d'apprécier la nature et l'importance de l'aide qui lui est nécessaire.

Son appréciation devra se fonder sur les « éléments » qui sont mentionnés à l'article 4, à savoir : le besoin de surveillance et d'aide résultant de la perte d'autonomie, les caractéristiques de son environnement, notamment de ses conditions de logement, et le cas échéant, les aides ayant un caractère régulier qui lui sont apportées.

Le dernier alinéa de l'article 7 précise, en outre, qu'à l'occasion de cette visite, la personne dépendante ou ses proches devront recevoir tous conseils et informations utiles et qu'un plan d'aide devra leur être proposé.

Cette rédaction de l'article 7 n'est pas apparue comme satisfaisante à votre commission des Lois.

En premier lieu, il paraît normal que le maire de la commune du demandeur soit appelé à faire connaître son avis préalablement à la décision du président du conseil général.

En second lieu, la durée minimale d'octroi de la prestation paraît devoir être inscrite dans la loi, dans la mesure où elle en constitue une caractéristique essentielle. Une durée d'*un an* semble pouvoir être retenue.

Il apparaît, par ailleurs, superfétatoire de préciser que la décision devra être motivée. La motivation des décisions refusant « *un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* » résulte déjà, sur un plan général, de l'article premier de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

Les conditions d'instruction de la demande semblent, en outre, devoir être précisées au niveau de chaque département responsable de la gestion de la prestation. Tel pourra notamment être l'objet des conventions qui pourront être conclues avec des organismes de sécurité sociale.

De même, les conseils et informations aux personnes dépendantes ainsi qu'un plan d'aide résulteront des procédures mises en place dans les départements.

En revanche, il n'est pas inutile de préciser les conditions dans lesquelles la décision d'attribution pourra être révisée.

Pour ces raisons, votre commission des Lois, par un **amendement**, vous propose une nouvelle rédaction de l'article 7 qui, d'une part, prévoit l'avis préalable du maire de la commune dans laquelle le demandeur a son domicile de secours ou, le cas échéant, du maire de la commune de résidence, cet avis étant réputé favorable passé un délai d'un mois ; d'autre part, précise que la prestation sera attribuée pour une période qui ne pourra être inférieure à un an et qu'elle pourra être révisée à tout moment à la demande de l'intéressé, du président du conseil général ou du représentant de l'Etat dans le département.

## **7. La mise en jeu de l'obligation alimentaire et le recours en récupération sur la succession (articles 10 et 14)**

### *a) l'obligation alimentaire*

**L'article 10** du projet de loi prévoit que l'attribution de la prestation d'autonomie ne sera pas subordonnée à la mise en oeuvre de l'obligation alimentaire définie par les articles 205 à 211 du code civil.

On relèvera que si l'obligation alimentaire ne doit pas conditionner l'attribution de la prestation d'autonomie, sa mise en jeu n'est cependant pas exclue par le présent projet de loi.

Dans le droit en vigueur, plusieurs dispositions prévoient la mise en jeu de l'obligation alimentaire en matière sanitaire et sociale.

L'article L 714-38 du code de la santé publique prévoit que « *les établissements publics de santé peuvent toujours exercer leurs recours, s'il y a lieu contre les hospitalisés, contre leurs débiteurs et contre les personnes désignées par les articles 205, 206, 207 et 212 du code civil.* »

De même, en matière d'aide sociale, l'article 144 du code de la famille et de l'aide sociale dispose que « *les personnes tenues à l'obligation alimentaire instituée par les articles 205 et suivants du code civil, sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais* ».

La proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques est fixée par les commissions d'admission, en tenant compte de cette participation éventuelle des obligés.

La décision de la commission d'admission peut être révisée sur production, par le bénéficiaire, d'une décision judiciaire rejetant sa demande



d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. Elle est également révisée lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qui avaient été prévus.

L'article 145 du code de la famille et de l'aide sociale prévoit, pour sa part, qu'en cas de carence de l'intéressé, le préfet ou le président du conseil général peut demander à l'autorité judiciaire de fixer la dette alimentaire qui sera versée au département, à charge pour celui-ci de la reverser au bénéficiaire, augmentée le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale.

Le choix de ne pas subordonner l'attribution de la prestation d'autonomie à la mise en jeu de l'obligation alimentaire peut se fonder sur le caractère *sui generis* de cette prestation qui conduirait à écarter les solutions retenues en la matière par les dispositifs en vigueur. Prestation de solidarité nationale, la prestation d'autonomie sera, en partie, financée par le Fonds de solidarité vieillesse lui-même abondé par la contribution sociale généralisée. Or, par cette contribution, la solidarité entre les générations s'exprimerait.

Votre commission des Lois a néanmoins considéré qu'il convenait de rechercher un juste équilibre entre la mise en jeu des solidarités familiales normales et celles qui résultent de l'action publique.

Pour cette raison, s'inspirant en cela de la suggestion faite par la proposition de loi de nos collègues Jean-Pierre Fourcade, André Jourdain et Philippe Marini, votre commission des Lois vous soumet un **amendement** qui subordonne l'attribution de la prestation d'autonomie à la mise en oeuvre, s'il y a lieu, de l'obligation alimentaire.

Cette proposition est néanmoins encadrée :

- d'une part, elle ne s'appliquera que pour les personnes dont le revenu imposable est supérieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ;

- d'autre part, elle sera mise en oeuvre dans les conditions prévues par les articles 144 et 145 du code de la famille et de l'aide sociale, qui ont été rappelées ci-dessus ;

- enfin, la mise en jeu de l'obligation alimentaire sera prise en compte dans le cadre du recours sur la succession, celui-ci étant limité à la fraction de l'actif net successoral excédant un seuil.

*b) La récupération sur la succession*

**L'article 14** du projet de loi permet les recours en récupération des sommes versées au titre de la prestation d'autonomie contre les personnes qui sont visées par l'article 146 du code de la famille et de l'aide sociale.

Ces personnes sont :

- le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou sa succession ;
- le donataire lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les **cinq ans** qui ont précédé cette demande ;
- le légataire.

L'article 14 du projet de loi précise que, lorsque la prestation d'autonomie aura été versée à domicile, le recours sera exercé sur la fraction de l'actif net successoral excédant un seuil fixé par décret qui pourrait s'établir à 250 000 francs.

La garantie des recours prévue par l'article 148 du code de la famille et de l'aide sociale -sous la forme d'une hypothèque légale- sera mise en oeuvre lorsque la prestation aura été versée en établissement.

Rappelons que l'inscription de l'hypothèque légale est requise par le préfet ou le président du conseil général dans les conditions prévues par l'article 2148 du code civil, les bordereaux d'inscription devant mentionner le montant des prestations allouées au bénéficiaire de l'aide sociale.

L'hypothèque prend rang, à l'égard de chaque somme inscrite, à compter de la date de l'inscription correspondante.

Aucune inscription ne peut être prise lorsque la valeur globale des biens de l'allocataire est inférieure à une somme fixée par décret en Conseil d'Etat.

Les formalités d'inscription et de radiation de l'hypothèque ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 14 du projet de loi prévoit l'affectation prioritaire des sommes récupérées à la couverture des dépenses d'aide sociale supportées par le département lorsque le bénéficiaire de la prestation d'autonomie aura bénéficié de l'aide sociale à l'hébergement.

*Votre commission des Lois a jugé nécessaire, en premier lieu, d'accroître la durée du recours contre le donataire en prévoyant un recours*

contre les donations intervenues dans les *dix ans* -et non cinq ans- qui ont précédé la demande.

En second lieu, votre commission des Lois vous suggère de préciser que les recours s'exerceront dans les conditions prévues par les articles 146 et 148 du code de la famille et de l'aide sociale.

Il résulte de ces dispositions, d'une part, l'exigence d'un seuil pour le recouvrement sur la succession du bénéficiaire de l'aide sociale à domicile, d'autre part, l'application des garanties sous la forme d'hypothèques légales sur tous les recours.

Enfin, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, dans tous les cas où l'obligation alimentaire aura été mise en oeuvre, il paraît équitable de limiter le recouvrement sur la succession à la fraction de l'actif net excédant un seuil qui sera fixé par décret.

Tels sont les motifs de l'**amendement** qui vous est présenté à l'article 14.

#### **8. Prescription et sanction des fraudes (article 11 et article additionnel après l'article 14)**

• **L'article 11** du projet de loi précise que l'action de l'allocataire pour le paiement de la prestation d'autonomie se prescrira par *deux ans*.

Cette prescription sera également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par le président du conseil général, pour la mise en recouvrement des sommes indûment payées.

On notera que ces règles de prescription sont appliquées pour l'allocation compensatrice pour tierce personne (article 39 III de la loi du 30 juin 1975).

En outre, un décret devra préciser le montant minimum au-deçà duquel la prestation ne sera pas servie.

Votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, une nouvelle rédaction de cet article afin, d'une part, d'ajouter une précision - prévue pour l'allocation compensatrice - selon laquelle la prestation d'autonomie sera incessible et, sauf pour le paiement des frais d'entretien des bénéficiaires, insaisissable et, d'autre part, de fixer une référence (le nombre d'heures de travail) pour le seuil en-deçà duquel la prestation ne sera pas servie.

- Votre commission des Lois vous soumet, par ailleurs, **après l'article 14, un amendement** tendant à insérer un article additionnel qui - comme en matière d'aide sociale - précise que la perception frauduleuse de la prestation d'autonomie sera passible des peines prévues par le code pénal en matière d'escroqueries, soit cinq ans d'emprisonnement et 2 500 000 francs d'amende.

### **9. Agrément des services d'aide à domicile (articles 19 et 41)**

**L'article 19** du projet de loi prévoit l'agrément des services d'aide à domicile par le président du conseil général.

Votre rapporteur note que, pour les salariés employés par le bénéficiaire, une simple déclaration sera exigée (article 16).

Pourront être agréés les services dont les conditions d'organisation et de fonctionnement seront de nature à garantir des interventions respectueuses de la personne dépendante, de sa santé, de sa sécurité et de son bien-être physique et moral.

L'agrément sera accordé pour une durée déterminée par décret et pourra être suspendu. Il pourra également être retiré par décision motivée lorsque les conditions d'agrément ne seront plus remplies.

Dans ce cas, le bénéficiaire devra être informé et des solutions permettant la continuité de l'aide nécessaire devront lui être proposées.

Le maire de la ou des communes concernées devra être informé de toute décision d'agrément, de suppression ou de retrait de l'agrément.

Enfin, le président du conseil général devra établir et tenir à jour la liste des organismes agréés, cette liste présentée par commune étant mise à la disposition du public. Un décret précisera les conditions de mise en oeuvre de l'article 19.

Ce dispositif apparaît, en l'état, inutilement complexe et imprécis.

En premier lieu, la précision selon laquelle seront agréés les services à même de respecter la personne dépendante - en particulier son « *bien-être physique et moral* »- apparaît superflu. On imagine mal, en effet, que le président du conseil général puisse agréer des organismes ne répondant à un tel critère.

En second lieu, il est souhaitable de préciser dans la loi la durée de l'agrément et les cas de suspension de celui-ci. Une durée *d'un an*

renouvelable semble pouvoir être retenue. Quant à la suspension, elle pourrait intervenir, en cas d'urgence pour une période maximale de *trois mois*.

La précision selon laquelle la décision de retrait devra être motivée apparaît, par ailleurs, superflue puisque cette obligation résulte déjà, sur un plan général, de l'article premier de la loi n° 79-587 du 11 juillet 1979.

Enfin, il ne paraît pas utile d'indiquer que le bénéficiaire de la prestation sera informé et se verra proposer des solutions de remplacement. Une telle démarche sera naturellement faite par le président du conseil général, responsable de la gestion de la prestation.

La même observation peut être présentée pour ce qui est de l'établissement d'une liste des organismes agréés.

Tels sont les motifs pour lesquels votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, une nouvelle rédaction de l'article 19. Votre commission des Lois vous soumet par ailleurs **un amendement** qui tend à clarifier la rédaction de **l'article 41** relatif aux dispositions transitoires concernant les services existants à la date de publication de la loi.

#### **10. Interruption du versement de la prestation d'autonomie (article 20)**

**L'article 20** du projet de loi prévoit un suivi médico-social, comportant notamment le contrôle de l'effectivité de l'aide. Ce suivi sera assuré à la résidence du bénéficiaire de la prestation. Il sera destiné à veiller à la bonne utilisation de celle-ci et à la qualité du service rendu.

Le service de la prestation sera interrompu s'il est établi que le bénéficiaire ne reçoit pas d'aide effective ou si le service rendu présente un risque pour la santé, la sécurité ou le bien-être physique et moral de la personne âgée. Dans ce cas, le président du conseil général devra proposer au bénéficiaire toute solution destinée à assurer la continuité de la prestation.

Votre commission des Lois vous soumet, par un **amendement**, une nouvelle rédaction de cet article qui répond aux principes suivants :

- en premier lieu, il n'est pas nécessaire de faire mention du suivi médico-social dès lors que l'interruption du service de la prestation résultera nécessairement du constat préalable, soit de l'absence d'aide effective, soit d'une aide non conforme aux conditions prévues par la loi ;

- en second lieu, il paraît utile -notamment dans la perspective de contentieux éventuels- de définir à partir de critères objectifs les cas

d'interruption de l'aide : soit une aide qui n'est pas effective, soit une aide qui ne répond pas aux conditions fixées par la loi ;

- enfin, dans le cas où une solution de substitution sera recherchée, il est préférable de prévoir une simple suspension de l'aide.

### **11. Bilan de la mise en oeuvre de la loi et coordination de l'action en faveur des personnes âgées (articles 35, 36 et 43)**

• **L'article 35** du projet prévoit que le président du conseil général établira chaque année un bilan de la mise en oeuvre de la prestation d'autonomie. Ce bilan devra être accompagné des statistiques correspondantes. Il sera examiné par le conseil général et transmis au préfet. Les modalités de présentation du bilan seront déterminées par décret.

Votre commission des Lois vous propose, par un **amendement**, une nouvelle rédaction de cet article qui, d'une part, précise que le conseil général délibérera sur le bilan - ce qui emportera sa transmission au représentant de l'Etat conformément à l'article 45 de la loi du 2 mars 1982 - et, d'autre part, supprime un renvoi inutile au décret.

• **L'article 36** du projet de loi prévoit, par ailleurs que, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, le département établira un plan départemental d'action en faveur des personnes âgées évaluant les besoins de celles-ci et présentant les modalités de collaboration des différents intervenants.

Votre commission des Lois vous soumet, par un **amendement**, une nouvelle rédaction de cet article afin, d'une part, de confier le soin d'établir ce plan au président du conseil général, d'autre part, de clarifier la rédaction proposée par référence aux dispositions de la loi du 30 juin 1975 qui concernent le schéma départemental des infrastructures sociales et médico-sociales et, enfin, de supprimer un renvoi inutile à un texte réglementaire.

• **L'article 43** du projet de loi prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement dans un délai de trois ans, à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit au terme de la période transitoire prévue à l'article 27.

Votre commission des Lois a, pour sa part, considéré que, compte tenu des conséquences financières du nouveau dispositif, il était préférable de lui fixer une date limite d'application au *31 décembre 1998*. Une solution

comparable avait d'ailleurs été retenue, en ce qui concerne le revenu minimum d'insertion, par la loi du 1er décembre 1988.

Ce délai de trois ans pourra permettre le « basculement » du système actuel de l'allocation compensatrice -dont les insuffisances sont manifestes- vers le nouveau dispositif.

Un rapport du Gouvernement au Parlement, présenté avant le 30 juin 1998, permettra d'évaluer la loi.

Enfin, il paraît utile de prévoir que la commission consultative d'évaluation des charges devra préciser dans le bilan annuel qu'elle est chargée d'établir dans le cadre des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire, les conditions de prise en compte des dépenses de références définies par l'article 27. Tels sont les motifs de l'**amendement** que vous présente votre commission des Lois et qui donne une nouvelle rédaction à l'article 43 du projet de loi .

\*

\*        \*

*Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi .*





**AMENDEMENTS PRÉSENTÉS  
PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS**

### **Article premier**

Rédiger comme suit cet article :

Dans les conditions prévues par la présente loi, toute personne résidant en France, ayant atteint un âge fixé par décret, qui a besoin d'une aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière a droit à une prestation de solidarité nationale, dite prestation d'autonomie.

### **Art. 3**

Rédiger comme suit cet article :

Les personnes qui justifient d'un titre exigé pour séjourner régulièrement en France et qui remplissent les conditions d'accès, autres que de ressources, à l'aide à domicile mentionnée à l'article 158 du code de la famille et de l'aide sociale peuvent bénéficier de la prestation d'autonomie.

### **Art. 4**

I. Dans le dernier alinéa de l'article 4, remplacer les mots :

par voie réglementaire

par les mots :

par décret en Conseil d'Etat

II. Procéder au même remplacement, au dernier alinéa de l'article 9, à l'article 23, dans la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 27, à l'article 33.

**Art. 5**

Rédiger comme suit cet article :

La prestation d'autonomie se cumule avec les ressources de l'intéressé et, le cas échéant, celles de son conjoint ou de son concubin, dans la limite d'un plafond fixé par référence au plafond annuel de ressources pris en compte pour l'octroi de l'allocation supplémentaire visée à l'article L. 815-2 du code de la sécurité sociale.

Un décret en Conseil d'état fixe les conditions d'application du présent article.

**Art. 6**

Rédiger comme suit cet article :

La prestation d'autonomie est servie et gérée par le département dans lequel le bénéficiaire a son domicile de secours tel que défini par les articles 193 et 194 du code de la famille et de l'aide sociale. A défaut de domicile de secours, la prestation est servie et gérée par le département de résidence.

**Art. 7**

Rédiger comme suit cet article :

La prestation d'autonomie est attribuée, après avis du maire de la commune dans laquelle le demandeur a son domicile de secours ou, le cas échéant, de la commune de résidence, pour une durée qui ne peut être inférieure à un an par décision du président du conseil général. L'avis du maire est réputé favorable s'il n'a pas été rendu dans un délai d'un mois à compter de la transmission de la demande par le président du Conseil Général.

La décision d'attribution fait l'objet d'une révision périodique. Elle peut être révisée à tout moment à la demande de l'intéressé, du président du conseil général ou du représentant de l'Etat dans le département.

**Art. 10**

Rédiger comme suit cet article :

L'attribution de la prestation d'autonomie est, s'il y a lieu, subordonnée à la mise en oeuvre, dans les conditions prévues par les articles 144 et 145 du code de la famille et de l'aide sociale, de l'obligation alimentaire à la charge des personnes mentionnées aux articles 205 à 211 du code civil dont le revenu imposable est supérieur à un montant fixé par décret en Conseil d'Etat.

**Art. 11**

Rédiger comme suit cet article :

La prestation d'autonomie est incessible et, sauf pour le paiement des frais d'entretien du bénéficiaire, insaisissable.

L'action du bénéficiaire pour le paiement de la prestation d'autonomie se prescrit par deux ans. Cette prescription est également applicable, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration, à l'action intentée par le président du conseil général pour la mise en recouvrement des sommes indûment payées.

La prestation d'autonomie n'est pas versée lorsque son montant mensuel est inférieur à une somme représentative d'un nombre d'heures de travail fixé par décret.

**Art. 14**

Remplacer les trois premiers alinéas de cet article par cinq alinéas ainsi rédigés :

Des recours en récupération des sommes versées au titre de la prestation d'autonomie sont exercés par le département dans les conditions prévues par les articles 146 et 148 du code de la famille et de l'aide sociale :

a) contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire ;

b) contre le donataire lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande ou dans les dix ans qui ont précédé celle-ci ;

c) contre le légataire.

Lorsque la prestation d'autonomie a été versée avec mise en oeuvre de l'obligation alimentaire, le recours est exercé sur la fraction de l'actif net successoral excédant un seuil fixé par décret.

#### **Art. additionnel après l'article 14**

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Sans préjudice des poursuites en restitution, le fait d'avoir frauduleusement perçu la prestation instituée par la présente loi, sera puni des peines encourues par les articles 313-1 à 313-3 du code pénal.

#### **Art. 19**

Rédiger comme suit cet article :

Le président du conseil général agréé les services qui apportent une aide, à leur domicile, aux personnes mentionnées à l'article premier.

L'agrément est accordé pour une période d'un an et peut être renouvelé. Il est retiré lorsque les conditions d'organisation et le fonctionnement du service ne sont plus de nature à garantir la santé et la sécurité de la personne dépendante.

En cas d'urgence, le président du conseil général suspend l'agrément pour une période maximale de trois mois.

**Art. 20**

Rédiger comme suit cet article :

Le versement de la prestation d'autonomie est interrompu lorsque le bénéficiaire ne reçoit pas d'aide effective ou lorsque l'aide reçue ne répond pas aux conditions prévues par la présente loi.

Le versement est suspendu, dans l'attente d'une solution de substitution, lorsque l'aide reçue présente un risque pour la santé ou la sécurité de la personne dépendante.

**Art. 35**

Rédiger comme suit cet article :

Le président du conseil général établit, chaque année, un bilan de la mise en oeuvre de la prestation d'autonomie. Le bilan est soumis au conseil général qui en délibère.

**Art. 36**

Rédiger comme suit cet article :

Dans un délai de deux ans à compter de la publication de la présente loi, le président du conseil général établit un plan départemental d'action en faveur des personnes âgées qui recense les besoins de celles-ci et fixe les objectifs à atteindre pendant toute la durée du plan.

Le plan départemental précise, en outre, les modalités de la coordination susceptible d'être établie ou recherchée avec d'autres collectivités ou organismes compétents afin de satisfaire les besoins recensés.

Il est périodiquement révisé dans les mêmes conditions. Il est transmis pour information au comité régional de l'organisation sanitaire et social mentionné à l'article L. 712-6 du code de la santé publique.

**Art. 41**

Rédiger comme suit cet article :

Dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi, les services d'aide à domicile existant à cette date sollicite auprès du président du conseil général l'agrément prévu à l'article 19.

A défaut de décision expresse dans un délai de six mois à compter de la demande, l'agrément est réputé accordé.

Jusqu'à la date de notification de cette décision ou d'acceptation tacite de la demande d'agrément, la prestation d'autonomie à domicile peut être affectée à la rémunération desdits services.

**Art. 42**

Supprimer cet article.

**Art. 43**

Rédiger comme suit cet article :

Les dispositions de la présente loi sont applicables jusqu'au 31 décembre 1998.

La commission prévue au troisième alinéa de l'article 94 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat précise dans son bilan annuel les conditions de prise en compte des dépenses de référence définies par l'article 27.

Avant le 30 juin 1998, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport d'évaluation de la présente loi.