

N° 283

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1989-1990

---

---

Annexe au procès verbal de la séance du 9 mai 1990

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,*  
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux conditions de**  
*fixation des prix des prestations fournies par certains établissements*  
**assurant l'hébergement des personnes âgées,**

Par M. Bernard SEILLIER,

Sénateur

---

*La Commission est composée de :* MM. Jean-Pierre Fourcade, *président*, Louis Souvet, Marc Baud, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, *vice-présidents*, Hector Viron, Charles Descoeurs, Guy Pélissier, Roger Lise, *secrétaires*, MM. José Balarelli, Mme Marie-Claude Beaudou, MM. Henri Belcour, Jacques Buisson, André Bihé, Louis Boyer, Louis Brive, Jean-Pierre Cantegrat, Jean Chéron, Marcel Debaige, François Degea, Michel Doublot, Jean Dumont, Jean-Paul Fournier, Roger Hassen, André L'Herminier, Luc Kasse, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Loussy, Pierre Luchaire, Jacques Marchet, Jean Mathiam, Mme Hélène Missolle, MM. Arthur Moulin, Albert Pica, Hubert Pélissier, Louis Pichon, Claude F. Ravay, Jacques R. de Roger, Roger Rigaudier, Louis Robert, Mme Nicole R. de R., MM. Gérard Riquès, Olivier Roussier, Bernard Seillier, François Serres et René Pierre Tagnier, François Thomé, Pierre-Christophe Trépoiger, Martin Jaugourdou.

Voir les numéros

Assemblée nationale : Procès-verbal 983.1228 et A. 270

Sénat : 218-1989-1990

Etablissements de soins et de cure

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	3
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UNE DEMANDE SOCIALE NOUVELLE : LA DEPENDANCE DES PERSONNES AGEES</b> .....	6
<b>II. PORTEE ET ENJEUX DU PROJET DE LOI</b> .....	7
<b>A. L'OBJET DU PROJET</b> .....	7
1. <b>Champ d'application</b> .....	7
2. <b>La necessite de pallier un vide juridique</b> .....	7
<b>B. LE SYSTEME PROPOSE</b> .....	8
<b>C. LES ENJEUX AU PROJET DE LOI</b> .....	9
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	15
<b>Art. 1<sup>er</sup> premier – Obligation d'un contrat ecrit dans certains     etablissements hebergeant des personnes agees</b> .....	15
<b>Art. 2 – Duree et contenu du contrat</b> .....	16
<b>Art. 3 – Modalite de fixation des prix</b> .....	18
<b>Art. 4 – Exception au principe de fixation du pourcentage     d'augmentation des prix</b> .....	21
<b>Art. 5 – Dispositions transitoires</b> .....	22
<b>Art. 6 – Constatation des infractions</b> .....	23
<b>TABIEAU COMPARATIF</b> .....	25
<b>ANNEXE I</b> .....	29
<b>ANNEXE II</b> .....	30

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a examiné le projet de loi n° 248 (1989-1990) relatif aux conditions de fixation des prix des prestations fournies par certains établissements assurant l'hébergement des personnes âgées, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sur le rapport de M. Bernard Seillier, rapporteur.*

*Le rapporteur a indiqué que le projet de loi tend à clarifier le cadre des relations contractuelles entre les personnes âgées et les établissements d'hébergement exclus du conventionnement au titre de l'APL (Aide personnalisée au logement) et exclus du régime de l'aide sociale et il a précisé que ce projet vise 1.300 établissements. Le projet de loi fixe le principe d'un contrat écrit à durée indéterminée, tout en autorisant le placement temporaire des personnes âgées dans le cadre d'un contrat à durée déterminée dans la limite de six mois consécutifs. Le rapporteur a observé que le principe de libre fixation des prix au moment de la signature du contrat, tempéré par l'Assemblée nationale, est assorti d'une procédure de contrôle de l'augmentation des prix visant à fixer, par arrêté ministériel, un taux maximal de progression, assorti d'une possibilité de dérogation au niveau départemental. Le rapporteur a insisté sur la nécessité de concilier en ce domaine deux objectifs contradictoires, à savoir : d'une part, éviter qu'un coût trop élevé des prestations conduise à augmenter le nombre des personnes âgées sollicitant le bénéfice de l'aide sociale, d'autre part, se garder d'instaurer des procédures contraignantes, susceptibles de freiner l'initiative privée dans un domaine où la demande est forte, en raison de l'accroissement, à brève échéance, de l'effectif des personnes âgées dépendantes.*

*A l'issue de l'exposé du rapporteur, MM. Henri Revol, Jean Chertoux, Charles Descours, Paul Souffrin et Hector Vignon ont formulé diverses observations et questions sur ce projet de loi.*

*En réponse aux commissaires, le rapporteur a estimé que la durée de six mois prévue par les contrats à durée déterminée paraît convenable pour résoudre les problèmes de placement temporaire des personnes âgées. Il a notamment précisé que l'aide sociale peut être accordée à titre personnel à certains résidents et que le projet ne prévoit pas d'harmonisation des prix pratiqués par les différents établissements.*

*A l'article premier, la commission a adopté deux amendements tendant à préciser qui est habilité à signer le contrat.*

*avec l'établissement, dans le cas où la personne âgée n'est pas en état de le faire.*

*A l'article 2, la commission a adopté un amendement de forme et un amendement de coordination ; elle a souhaité interroger le Gouvernement sur la possibilité d'un conventionnement partiel des établissements au titre de l'aide sociale en vue de l'hébergement temporaire.*

*A l'article 3, la commission a adopté un amendement proposant une nouvelle rédaction du premier alinéa pour définir le régime applicable aux prix des prestations des établissements d'hébergement visés par le projet de loi.*

*En conséquence, elle a adopté un amendement tendant à supprimer l'article 4.*

*A l'article 5, la commission a adopté un amendement de coordination.*

*L'article 6 a été adopté sans modification.*

*Sur proposition de M. Jean Chérioux, la commission a demandé à son rapporteur d'élaborer, pour une prochaine séance, un amendement tendant à modifier les modalités actuelles de prise en charge individuelle des personnes admises au bénéfice de l'aide sociale quand elles sont hébergées dans des établissements non conventionnés à ce titre.*

*La commission a adopté l'ensemble du projet de loi, sous réserve des amendements qu'elle soumet au Sénat.*

**Mesdames, Messieurs,**

**Le présent projet de loi a pour objet de définir le cadre juridique des relations entre des personnes âgées et certains établissements d'hébergement spécialisés et de déterminer les modalités de fixation des prix des prestations offertes par ces établissements.**

**Bien que ce texte ne vise qu'un nombre relativement réduit d'établissements, il a particulièrement retenu l'attention de votre commission car les choix effectués à propos de ces établissements peuvent avoir, à terme, des conséquences sensibles sur l'ensemble des établissements accueillant des personnes âgées.**

**L'analyse de ce projet doit être replacé dans le cadre du débat actuel sur la dépendance des personnes âgées que votre commission évoquera dans le présent rapport, avant d'analyser la portée et les enjeux du texte en discussion.**

## I. UNE DEMANDE SOCIALE NOUVELLE : LA DEPENDANCE DES PERSONNES AGEES

L'amélioration des conditions de vie et les progrès de la médecine ont engendré une élévation considérable de l'espérance de vie en France. Pour une proportion non négligeable de la population, l'allongement de la durée de la vie va de pair avec la perte d'une partie des facultés physiques et mentales, communément désignée par le terme de dépendance. Le Gouvernement a engagé une réflexion sur ce problème. On estime aujourd'hui à plus de 500 000 le nombre de personnes âgées dépendantes et les projections démographiques mettent en évidence une forte augmentation des effectifs des personnes âgées de 70 à 80 ans et de plus de 80 ans à l'échéance du prochain millénaire, soit d'ici 10 ans et au cours des décennies suivantes (cf. Annexe I).

Diverses mesures ont été prises dans la période récente dans le but de faciliter la prise en charge familiale ou le maintien à domicile des personnes âgées. On citera notamment la loi n° 89-475 du 10 juillet 1989 relative à l'accueil de personnes âgées par des particuliers ; les exonérations de cotisations sociales et d'impôt résultant de la loi de finances pour 1990 au bénéfice des personnes âgées recourant, dans certaines conditions, à une aide à domicile ; les recommandations du Gouvernement à la caisse nationale d'assurance-vieillesse, à l'effet d'accroître les crédits d'aide ménagère pour les personnes âgées dépendantes, ainsi que diverses mesures visant les établissements, notamment pour accroître la capacité d'accueil dans les sections de cure médicale et pour poursuivre le programme de modernisation des hospices.

Ces mesures ne constituent que des réponses partielles. L'attribution à certaines personnes âgées dépendantes d'une allocation compensatrice, dévoyée de son objet normal (cette allocation est destinée à des adultes handicapés pour compenser certains frais) est un exemple parmi d'autres de l'inadéquation des réponses actuelles à la demande sociale spécifique d'une partie de la population française âgée.

Votre commission considère qu'au-delà du présent projet, annoncé dans le programme d'action du Gouvernement pour les

personnes âgées arrêté le 13 octobre 1989, les problèmes sociaux liés à la dépendance doivent être traités rapidement.

## **II. PORTEE ET ENJEUX DU PROJET DE LOI**

### **A. PORTEE DU PROJET**

#### **1. Champ d'application**

Les établissements visés par le présent projet sont ceux définis à l'article 3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, qui assurent l'hébergement des personnes âgées et qui n'ouvrent pas droit au bénéfice de l'APL et ne sont pas habilités à accueillir les bénéficiaires de l'aide sociale. Sont également exclus les établissements soumis à la législation régissant les relations entre bailleurs et locataires, ainsi que ceux dans lesquels le résident est acquéreur d'un logement. L'effectif total des établissements répondant à cette définition négative s'élève à 1 300, dont plus de 1 000 relevant du secteur privé ; parmi ces derniers, 693 sont des établissements de type purement commercial, le secteur privé non lucratif représentant environ le tiers du parc de cette catégorie et le secteur public, le cinquième. Globalement, un peu plus de 59 000 lits sont concernés.

#### **2. La nécessité de pallier un vide juridique**

L'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et à la concurrence, a abrogé l'ordonnance du 30 juin 1945 qui permettait de réglementer par arrêté les prix des prestations des établissements hébergeant des personnes âgées.

L'article 61 de l'ordonnance de 1986 maintenait à titre transitoire le régime antérieur pour les prix visés au deuxième alinéa de l'article premier de l'ordonnance de 1986 et précisés par un décret en Conseil d'Etat. Un décret fondé sur ces principes en date du 29 décembre 1986 a renvoyé à un arrêté du 30 décembre 1985 relatif

aux prix des prestations des maisons de retraite non conventionnées, ce dernier texte prenant acte d'un accord de régulation et limitant les hausses à 2,6 %, sauf dérogation résultant d'un arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Il résulte de cette succession de textes une situation légale de blocage des prix.

Un projet de décret, fondé sur le deuxième alinéa de l'article premier de l'ordonnance de 1986 -qui vise les secteurs ou les zones où la concurrence par les prix est limitée- pour autoriser par voie réglementaire un dispositif proche du présent projet, en matière de prix, a reçu un avis défavorable du conseil de la concurrence.

Pour pallier les effets économiques de ce blocage des prix au niveau de 1985, des instructions ont été données, en 1988 et 1989, aux représentants de l'Etat dans les départements pour fixer des maxima de revalorisation de tarifs et autoriser des taux de hausse dérogatoires, ces derniers étant notifiés verbalement aux responsables des établissements.

Cette procédure singulière devait manifestement être assainie et clarifiée. A cet égard, le projet de loi est amplement justifié.

## B. LE SYSTEME PROPOSÉ

Le projet de loi fixe le principe d'un contrat écrit définissant les obligations réciproques des parties ; ce contrat est assorti d'un document contractuel décrivant les différentes prestations de l'établissement. Cette annexe est importante, car elle permet à la personne âgée de choisir un établissement répondant à ses besoins futurs éventuels. En effet, bon nombre de personnes s'installant dans ce type d'établissement à un âge déjà avancé (plus de 80 ans, voire 85 ans et plus) sont exposées à souffrir à brève échéance d'un état de dépendance qui implique le bénéfice de prestations supplémentaires, en vertu d'un avenant au contrat initial.



Les dispositions essentielles du projet sont celles qui régissent la détermination des prix, à savoir :

- liberté dans le contrat initial ; prix fixé après réunion du conseil d'établissement, selon le texte voté par l'Assemblée nationale ;
- taux de progression maximum annuel fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances, compte tenu de l'évolution de certains coûts ;
- possibilité de dérogations individuelles au taux maximum, au niveau départemental.

### C. LES ENJEUX AU PROJET DE LOI

La procédure d'actualisation des prix est le pivot du dispositif. Le système à mettre en oeuvre doit garantir un équilibre entre la nécessité pour le gestionnaire de rentabiliser l'investissement et d'assurer une gestion prévisionnelle de son personnel dans de bonnes conditions, d'une part, et la faculté contributive des personnes âgées, d'autre part, afin que les résidents ne soient pas conduits à quitter, pour des motifs pécuniaires, un établissement privé pour solliciter leur admission dans un établissement aidé ou dans un établissement ou un service médicalisé.

Certains établissements offrent aux résidents des prestations paramédicales, payées par les intéressés et qui, dans d'autres structures, constitueraient une charge pour l'assurance-maladie.

Un système trop rigide ou trop contraignant risque d'aller à l'encontre du but recherché, à savoir que les personnes âgées qui le peuvent financent leur hébergement par leurs revenus personnels.

Compte tenu des perspectives démographiques de notre pays, il est important de faciliter toutes les initiatives susceptibles d'augmenter la capacité d'accueil en établissements des personnes âgées. La catégorie d'institutions visée par le projet de loi constitue

**incontestablement un concours utile à la satisfaction de cet objectif. Il ne doit pas être découragé.**

**Pour mieux apprécier la portée économique du projet, on précisera que le prix de journée moyen dans les établissements en cause est de l'ordre de 400 francs et que la durée moyenne de séjour des résidents est d'environ 1 an et demi.**

**Indiquons enfin qu'en fixant le principe de contrat à durée indéterminée, tout en autorisant le placement temporaire par contrat à durée déterminée, le projet de loi comporte une innovation importante, résultant d'un amendement de l'Assemblée nationale, approuvé par votre commission.**

**Le projet de loi ne traite pas l'ensemble des problèmes afférents aux établissements d'hébergement des personnes âgées du secteur concurrentiel ; en particulier, il ne comporte aucune disposition réglant les relations éventuelles de l'établissement avec les professionnels de santé intervenant auprès des résidents.**

**On relève en ce domaine une grande diversité de situations. Quelques établissements emploient des personnels paramédicaux -infirmières ou kinésithérapeutes- qui se tiennent à la disposition des résidents et ceux-ci acquittent les prestations qu'ils ont sollicitées. D'autres établissements font appel à des praticiens libéraux et leur donnent accès à un local et à des matériels appropriés, moyennant rétribution. Ce dernier mode d'exercice pose divers problèmes, notamment au regard des règles en vigueur pour l'exercice libéral des professions de santé.**

**Sans résoudre l'ensemble des problèmes pendants du secteur, ce projet de loi comporte des dispositions essentielles pour le développement des nouvelles structures d'accueil pour les personnes âgées dépendantes solvables. Les choix de réglementation des prix qui résulteront de ce projet détermineront la conduite des investisseurs potentiels. Il est donc essentiel de trouver le meilleur compromis possible entre la logique de l'investisseur gestionnaire et l'intérêt du résident.**

Tel qu'il a été présenté à l'Assemblée nationale et voté en première lecture, le dispositif retenu pour éviter le risque d'évolution excessive des prix s'appuie sur un arrêté annuel du ministre chargé de l'économie et des finances, fixant un taux maximum de hausse des prix des prestations.

Le projet de loi précise que ce taux est déterminé en fonction de l'évolution des coûts de la construction, des produits alimentaires et des services.

Il s'agit donc en fait d'une taxation légale des prix qui est apparue à votre commission comme contraire au principe de liberté des prix en vigueur depuis 1986.

Ce régime est en outre centralisé et uniforme sur l'ensemble du territoire, alors que les conditions économiques de gestion peuvent sensiblement varier sur le territoire.

Cette réalité diversifiée est d'ailleurs prise en compte dans le texte dans son article 4 qui autorise le préfet à prendre une décision locale dérogatoire par rapport à l'arrêté ministériel.

Cette procédure mixte faisant du représentant de l'Etat dans le département une instance d'appel de l'arrêté ministériel révèle l'incertitude du mécanisme quant à son propre réalisme.

De toute évidence, ce dispositif vise à pallier l'absence d'un indice officiel susceptible dans le cas d'espèce de jouer le rôle de l'indice du coût de la construction à l'égard des baux relatifs aux logements.

Le seul indicateur qui pourrait servir de référence serait le taux directeur des budgets hospitaliers.

Mais cette suggestion n'a pas été jugée opportune par l'auteur du projet de loi qui préfère calculer annuellement un taux plafond national élaboré à partir du coût de la construction, des prix des services et de ceux des produits alimentaires.

La méthode de calcul n'étant pas précisée, rien ne justifie plus alors la procédure centralisée de fixation d'un taux directeur susceptible d'être revu à la hausse au cas par cas par les préfets.

Dans un souci de cohérence et de simplification, la commission propose une procédure entièrement déconcentrée qui laisse au préfet le soin d'apprécier si l'évolution des prix des prestations fournies par chaque établissement est ou non excessive.

Outre la garantie de bonne adaptation locale qu'offre une procédure déconcentrée, il est important de noter la simplification qu'apporte le mécanisme proposé. L'objectif est d'empêcher les hausses de prix non justifiées dans un souci de protection des ressources des résidents. Il n'y a semble-t-il pas lieu d'appréhender outre mesure une politique systématique de fortes hausses des prix qu'adopteraient les gestionnaires d'établissements dont l'intérêt n'est pas de rendre la clientèle insolvable.

C'est d'ailleurs bien là que se situe la véritable clef de régulation des prix des prestations offertes par les établissements concernés par ce texte.

C'est pourquoi la commission a examiné avec attention la frontière et son éventuelle perméabilité entre les établissements qui font l'objet de ce texte et ceux qui sont agréés au titre de l'aide sociale.

Le projet de loi ne prend pas en compte la situation qui peut apparaître avec une demande d'agrément au titre de l'aide sociale des établissements créés et fonctionnant pendant un certain temps en dehors du champ de l'aide sociale.

Or, il s'agit là d'une hypothèse qui ne peut pas être écartée par principe.

Le jeu combiné des hausses des prix, d'une évolution insuffisante des ressources des personnes âgées mais également d'une insuffisante capacité d'hébergement pour accueillir celles qui relèvent de l'aide sociale, peut conduire un jour un département à rechercher auprès des établissements visés ici un appoint aux besoins de placement de ressortissants à l'aide sociale.

C'est pourquoi la commission a jugé nécessaire de prévoir la solution légale qui s'impose en cas d'agrément d'un établissement à l'aide sociale. Celui-ci serait évidemment aussitôt placé sous le régime institué par la loi de juillet 1983 relative au transfert de compétence en matière d'aide sociale.

Profitant en outre de l'amendement introduit par l'Assemblée nationale et instituant un contrat d'hébergement à durée déterminée de six mois maximum, la commission a souhaité que, sans procéder à un agrément général de l'établissement au titre de l'aide sociale, le régime d'hébergement à durée déterminée de six mois maximum puisse être seul conventionné au titre de l'aide sociale.

Cette possibilité pourrait, grâce à sa souplesse, favoriser le maintien à domicile, puisque des difficultés passagères trouveraient ainsi une solution dans un hébergement temporaire.

On doit au passage observer que déjà l'aide sociale peut être sollicitée pour une personne résidant depuis plus de cinq ans dans un établissement non agréé, lorsque ses ressources ne lui permettent plus "d'assurer son entretien". Il s'agit des dispositions de l'article 165 du code de la famille et de l'aide sociale.

Les textes en vigueur stipulent qu'en ce cas le service d'aide sociale ne peut alors assumer une charge supérieure à celle

qu'aurait occasionnée le placement de la personne hébergée dans un établissement hospitalier public.

La législation relative aux transferts de compétence en matière d'aide sociale, imposent aujourd'hui d'adapter les textes en renvoyant au règlement départemental d'aide sociale, pour la fixation du tarif de responsabilité institué par l'article 165 du code de la famille et de l'aide sociale.

Dans cette perspective qui n'éluide pas les imbrications d'ores et déjà possibles ou à terme inéluctables entre l'aide sociale et les établissements visés par le projet de loi, la justification de la déconcentration de la procédure de surveillance de l'évolution des prix des prestations fournies trouve toute sa cohérence.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Obligation d'un contrat écrit dans certains établissements hébergeant des personnes âgées**

Cet article fixe le champ d'application de la loi en précisant les établissements dans lesquels un contrat écrit doit obligatoirement être conclu avec la personne âgée.

Il s'agit d'une définition négative puisque sont visés les établissements destinés aux personnes âgées, soumis à la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales lorsqu'ils ne relèvent pas du régime de l'aide sociale et qu'ils ne sont pas conventionnés au titre de l'aide personnalisée au logement (A.P.L.). Répondent à cette définition 1 300 établissements représentant ensemble un peu plus de 59 000 lits.

La principale novation proposée par le projet de loi réside dans l'obligation d'un contrat écrit conclu entre le gestionnaire de l'établissement et la personne âgée ou son représentant légal. Il convient de préciser la portée de l'expression "représentant légal".

On entend viser ainsi la situation des personnes âgées dont l'état justifie l'ouverture d'une tutelle. Dans le cadre de la tutelle, une personne est habilitée à représenter le majeur dont l'incapacité a été constatée. Ce représentant, s'il est un proche parent ou le conjoint, peut être désigné comme administrateur légal (Art. 497 du code civil), un tiers étranger à la famille peut également être désigné pour représenter la personne âgée dans les actes de la vie

civile ; on relève notamment que, sous certaines conditions, le préposé d'un établissement de traitement peut être désigné comme gérant d'une tutelle (Art. 496-2 du code civil). Afin d'éviter tout risque de confusion en ce domaine et de garantir que les intérêts des personnes âgées soient bien sauvegardés, votre commission vous propose un amendement tendant à préciser qui est le représentant de la personne âgée, éventuellement habilité à signer le contrat avec l'établissement d'hébergement et à écarter expressément le gérant de tutelle ayant la qualité de personnel de l'établissement. Il serait en effet anormal que la tutelle, conçue pour protéger l'intérêt d'une personne âgée, aboutisse en fait à une situation dans laquelle le contrat serait signé, pour le compte de cette personne, par un préposé appartenant au personnel administratif de l'établissement.

D'autre part, le projet de loi fixe le principe que le contrat doit être préalable.

D'autre part l'Assemblée nationale a ajouté un alinéa prévoyant explicitement que la personne âgée ou son représentant légal peut se faire assister d'une personne de son choix pour la signature du contrat. Votre commission approuve cette adjonction, bon nombre de personnes âgées éprouvant souvent des difficultés à défendre seules leurs droits dans le cadre d'une négociation ou pour la signature du contrat. Par voie de coordination, votre commission vous propose un amendement tendant à supprimer l'épithète "légal" accolée au terme "représentant".

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve des deux amendements précités.

## Art. 2

### Durée et contenu du contrat

Le principe d'une durée indéterminée du contrat est proposé par le projet de loi avec cependant une exception, introduite par l'Assemblée nationale, autorisant l'hébergement temporaire d'une personne âgée dans l'établissement selon un contrat à durée déterminée. Le contrat doit préciser les différentes prestations



émanant de l'établissement, ainsi que leur prix, ce dernier étant déterminé selon des modalités fixées par l'article 3 ci après. Un document annexé au contrat précise le prix des différentes prestations offertes par l'établissement, ainsi qu'un descriptif de celles-ci.

L'Assemblée nationale a complété le dispositif pour préciser les modalités de fixation des sommes dues en cas d'absence ou de maladie de la personne âgée qui a signé le contrat. Ceci paraît légitime. En effet, il serait tout à fait anormal que le prix de journée usuel soit perçu par l'établissement en cas d'absence de la personne âgée ; de même il serait illégitime qu'aucune somme ne soit perçue par l'établissement en cas d'absence d'un résident, un certain nombre de frais fixes demeurant à la charge du gestionnaire.

Il va de soi que le décès de la personne âgée hébergée entraîne ipso facto la fin du contrat, l'hébergement de celle-ci étant la cause du contrat.

**Le texte du projet de loi fixe le principe d'un avenant au contrat lorsqu'un résident souhaite modifier une prestation souscrite, étant entendu que cet avenant doit être établi dans les mêmes conditions que le contrat initial.**

**Votre commission approuve le principe de pouvoir conclure des contrats à durée déterminée dans la limite de 6 mois selon les mêmes modalités formelles que le contrat à durée indéterminée.**

**Le texte adopté par l'Assemblée nationale précise que lorsque le contrat à durée déterminée est prolongé au-delà de 6 mois consécutifs, il devient de ce fait un contrat à durée indéterminée, soumis aux règles définies par le texte en discussion.**

Votre commission est très favorable au principe de l'hébergement temporaire de personnes âgées dans ces établissements. Une telle disposition est de nature à faciliter le

**maintien à domicile d'un certain nombre de personnes âgées accueillies dans leur famille ou par des tiers.**

Le problème a été posé de savoir quelle serait l'issue du contrat à durée déterminée en cas de décès de la personne âgée hébergée pendant la période de référence.

Certes, l'exemple des règles du contrat à durée déterminée en droit du travail a été avancé, selon lesquelles en cas de rupture anticipée du contrat, les salaires sont dus comme si l'exécution du contrat avait été poursuivie jusqu'au terme fixé. Cependant, en l'espèce, ce modèle ne paraît pas transposable.

Aussi votre commission considère-t-elle que, comme pour le contrat à durée indéterminée, le contrat prend fin ipso facto avec le décès de la personne âgée hébergée.

Votre commission propose pour le premier alinéa de cet article un **amendement de forme**, estimant que la formule d'un prix fixé "comme il est dit" au premier alinéa de l'article 3, doit être remplacée par l'expression : "un prix fixé conformément au premier alinéa de l'article 3".

**Sous réserve de cet amendement de forme, votre commission vous propose d'adopter cet article.**

### *Art. 3*

#### **Modalité de fixation des prix**

Le projet de loi initial énonçait le principe de la **liberté de fixation du prix des prestations au moment de la signature du contrat** ou d'un avenant visant une prestation créée postérieurement au contrat initial.

L'Assemblée nationale a modifié le texte en précisant que les prix des prestations proposées à la personne âgée sont ceux fixés après une réunion du conseil d'établissement de l'institution concernée.

Si la consultation du conseil d'établissement paraît a priori opportune, elle se heurte à un certain nombre d'obstacles pratiques et théoriques.

En premier lieu, il ne paraît pas judicieux de définir par la loi les compétences de conseils créés par voie réglementaire (décret n° 85-1114 du 17 octobre 1985).

En second lieu, il faut signaler la difficulté de mettre en place des conseils d'établissement dans certaines institutions accueillant une forte proportion de personnes âgées dépendantes.

En outre, la procédure est inapplicable en cas d'ouverture d'un établissement, le conseil ne pouvant à l'évidence être mis en place que lorsqu'un nombre de résidents suffisamment important sont installés.

Enfin et surtout, votre commission est très attachée au principe de la liberté de fixation des prix au moment de la signature du contrat.

En conséquence, votre commission vous propose un amendement tendant à reprendre sur ce point le texte initial du projet.

D'autre part, le projet de loi fixe les règles de variation des prix dans les établissements. Il est proposé qu'un pourcentage de variation fixe la limite maximale d'augmentation en fonction de l'évolution du coût de la construction, du coût des produits alimentaires et du coût des services, le pourcentage étant fixé

**annuellement par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.**

Cette procédure suscite un certain nombre de réserves et d'interrogations de la part de votre commission. Une bonne gestion implique, pour les établissements, une grande rigueur dans la préparation de leur budget, alors que l'expérience a démontré en maints domaines que la parution d'indices de référence pour la modification de tel ou tel prix ou prestation, est tardive. Certes, on fait valoir qu'il serait impossible de mettre en place un nouvel indice officiel spécifique pour cette catégorie d'établissements. Cette objection paraît en effet recevable. Mais la critique la plus fondamentale réside dans le fait que la philosophie sous-jacente du projet est celle de la possibilité d'une taxation des prix pour des motifs de politique économique générale, au cas où le besoin s'en ferait sentir.

Votre commission estime inopportun de mettre en oeuvre un contrôle de prix ; il convient plutôt de prévoir un dispositif de sauvegarde destiné à empêcher les hausses abusives. C'est pourquoi votre commission propose un amendement tendant à instaurer un système déclaratif des prix en habilitant le représentant de l'Etat dans le département à fixer un taux de progression maximal, si le barème présenté par le gestionnaire fait apparaître des hausses excessives.

Le deuxième alinéa de cet article précise que le système de fixation des prix précédemment exposé est applicable aux prestations supplémentaires faisant l'objet d'un avenant entre l'établissement et un résident postérieurement à la signature du contrat initial.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

*Art 4***Exception au principe de fixation du pourcentage d'augmentation des prix**

Cet article autorise le représentant de l'Etat dans le département à fixer un pourcentage d'augmentation supérieur au pourcentage défini par l'arrêté ministériel évoqué à l'article 3 ci-dessus en raison de circonstances locales particulières.

Les motifs susceptibles de justifier un pourcentage d'augmentation supérieur à celui résultant de l'arrêté ministériel, sont les augmentations de coût liées à une amélioration des prestations existantes ou à la modification des conditions de gestion ou d'exploitation de l'établissement si cela a engendré une augmentation importante des charges d'exploitation.

Cette formulation très générale permet en fait une modulation des augmentations de prix selon les réalités géographiques.

En effet, la fixation d'un pourcentage d'augmentation uniforme ne peut permettre de répondre à toutes les situations, certains coûts étant très variables selon les régions d'implantation des établissements. Ainsi, par exemple, les coûts immobiliers sont nécessairement plus élevés dans les zones urbaines que dans les régions rurales, et les besoins de la population accueillie ne sont pas nécessairement identiques d'un établissement à l'autre.

En outre il conviendrait de prendre en compte les tarifs pratiques localement par les autres catégories d'établissements et les pourcentages autorisés pour ces derniers, notamment pour les établissements relevant de l'aide sociale, financés par les départements.

L'Assemblée nationale a modifié le texte du projet initial pour prévoir la consultation préalable du conseil d'établissement par

le représentant de l'Etat dans le département, avant la fixation d'un taux d'augmentation supérieur à celui résultant de l'arrêté ministériel prévu à l'article 3. Votre commission estime que cette procédure dissymétrique de la procédure déconcentrée n'est pas justifiée ; enfin et surtout, compte tenu du système qu'elle propose pour les prix à l'article 3 ci-dessus, votre commission considère qu'il y a lieu de supprimer l'article 4 relatif aux dérogations.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter **l'amendement de suppression** de cet article qu'elle vous soumet.

### Art 5

#### Dispositions transitoires

Le projet de loi propose une mise en conformité avec les nouvelles dispositions pour les personnes résidant actuellement dans les établissements visés par le projet de loi. Il est prévu qu'un contrat écrit sera proposé aux intéressés dans un délai de trois mois à compter de la publication de la loi et que ce contrat devra répondre aux mêmes prescriptions que les contrats conclus avec de nouveaux résidents.

Par coordination avec les amendements proposés pour les articles premier et 2, votre commission vous propose un **amendement** tendant à supprimer le mot "légal" dans l'expression "représentant légal" dans le premier alinéa de cet article.

L'Assemblée nationale a précisé que les prix des prestations en vigueur au moment de la publication de la loi restent applicables sous réserve des variations résultant de l'application des taux d'augmentation tels que définis aux articles 3 et 4 du projet.

Votre commission a adopté sur ce point un **amendement de coordination**, compte tenu des amendements qu'elle propose pour les articles 3 et 4 du projet.

Il est précisé que le contrat est proposé, ce qui implique qu'il n'y a pas d'obligation de signer de la part d'une personne actuellement hébergée dans un établissement visé par la loi.

En effet, s'il apparaît préférable qu'un contrat écrit soit signé pour fixer clairement les obligations réciproques des parties, votre commission admet qu'en l'espèce il n'est pas indispensable d'imposer à une personne âgée, qui ne le souhaite pas, la signature d'un contrat écrit, dès lors qu'elle est déjà installée dans l'établissement.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve des deux amendements qu'elle vous soumet.

#### *Art. 6*

### **Constatation des infractions**

Le projet de loi renvoie aux dispositions de l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence pour la procédure de constatation des infractions aux dispositions de la présente loi ; en particulier, en ce qui concerne les pouvoirs d'enquête reconnus à certains fonctionnaires, qu'il s'agisse de l'initiative des enquêtes, de l'établissement des procès-verbaux, de la visite des locaux professionnels et de la communication des documents, des règles applicables en matière de secret professionnel ou des peines encourues par toute personne qui s'opposerait à une enquête, ainsi qu'aux pouvoirs reconnus au ministre chargé de l'économie devant les juridictions.

Le projet de loi ne propose pas de sanctions particulières dans le cadre du présent projet. Mais il faut rappeler qu'au titre de la loi de 1975 précitée, le représentant de l'Etat dans le département est habilité à prononcer des sanctions administratives contre un établissement qui ne se conformerait pas aux lois applicables en ce domaine et notamment qu'il peut ordonner la fermeture de l'établissement à titre temporaire ou définitif et total ou partiel.

**En outre, des peines contraventionnelles pour infraction a la presente loi pourront ulterieurement être fixees par decret.**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification**

•  
• •

**Sous le bénéfice des observations et des amendements qui précèdent, votre commission propose au Sénat d'adopter le présent projet de loi, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale.**



TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la commission
Article premier	Article premier	Article premier
<p>Les établissements pour personnes âgées mentionnés à l'article 3 de la loi n° 75 535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico sociales, qui ne sont ni habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, ni conventionnés au titre de l'aide personnalisée au logement, ne peuvent héberger une personne âgée sans avoir au préalable passé avec cette personne ou son représentant légal un contrat écrit</p>	<p>Les établissements</p> <p>une personne âgée sans qu'au préalable un contrat écrit ait été passé avec cette personne ou son représentant légal</p>	<p>Les établissements</p> <p>ou son représentant à l'exclusion de celui désigné en application de l'article 496-2 du code civil.</p>
	<p>Pour la signature de ce contrat, la personne ou son représentant légal peut se faire accompagner d'une personne de son choix.</p>	<p>Pour la signature ...son représentant peut... son choix</p>
Art 2	Art 2	Art 2
<p>Le contrat est à durée indéterminée ; il précise les conditions et les modalités de sa résiliation. Il comporte en annexe un document contractuel décrivant l'ensemble des prestations qui sont offertes par l'établissement ainsi que le prix de chacune d'elles, fixe comme il est dit au premier alinéa de l'article 3 ci-dessus. Le document est complet en cas de création d'une nouvelle prestation</p>	<p>Le contrat</p> <p>l'établissement et indiquant le prix de chacune d'elles,</p> <p>nouvelle prestation</p> <p>Ce document détermine aussi les conditions de facturation de chaque prestation en cas d'absence ou d'hospitalisation du souscripteur</p>	<p>Le contrat...</p> <p>d'elles, fixe conformément au premier alinéa de l'article 3 ci-dessus. Le document</p> <p>nouvelle prestation</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Le contrat précise les prestations dont le souscripteur a déclaré vouloir bénéficier. Un avenant au contrat est établi lorsque, pendant la durée du contrat, le résident demande le bénéfice d'une prestation supplémentaire ou renonce à une prestation.</p>	<p>Alinea sans modification.</p>	<p>Alinea sans modification.</p>
<p>Art 3</p>	<p>Lorsque, préalablement à l'entrée dans l'établissement, la personne âgée ou son représentant légal a déclaré vouloir conclure un contrat pour un hébergement d'une durée limitée, inférieure à six mois, le contrat est alors à durée déterminée et contient les mêmes éléments que ceux définis aux alinéas précédents. Lorsqu'une personne est hébergée, sur la base d'un contrat à durée déterminée, au delà d'une période de six mois consécutifs, le contrat est transformé de plein droit en contrat à durée indéterminée et soumis aux dispositions de la présente loi.</p>	<p>Lorsque, son représentant a déclaré</p>
<p>Les prix des prestations sont librement fixés lors de la signature du contrat ou au moment de la création d'une prestation lorsque cette création est postérieure. Ils varient ensuite dans la limite d'un pourcentage fixé chaque année par arrêtés du ministre chargé de l'économie et des finances, compte tenu de l'évolution des coûts de la construction, des produits alimentaires et des services</p>	<p>Art 3</p> <p>Les prix des prestations présentées à la signature du contrat sont ceux fixés après réunion du conseil d'établissement. Ils varient ensuite</p> <p>et des services</p>	<p>Art 3</p> <p>Les prix des prestations sont librement fixés lors de la signature du contrat à l'ouverture de l'établissement ou au moment de la création d'une prestation lorsque cette création est postérieure. Au cours du dernier trimestre de chaque année et en tout état de cause avant le 1er décembre, le gestionnaire de l'établissement doit faire connaître au représentant de l'Etat dans le département les prix des prestations prévus pour l'exercice suivant, s'il envisage de les modifier. Si ces prix font apparaître des hausses excessives par rapport à ceux pratiqués pour l'exercice en cours, le représentant de l'Etat dans le département est habilité à fixer un taux d'augmentation maximal des prix.</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Lorsqu'une des prestations offertes est choisie par un résident postérieurement à la signature du contrat ou à la création de cette prestation, son prix est celui qui figure dans le document contractuel mentionné à l'article 2 ci-dessus, éventuellement majoré du pourcentage de variation autorisé</p>	<p>Lorsqu'une  à l'article 2, majoré le cas échéant, dans la limite des pourcentages de variation autorisés depuis la date de signature du contrat ou de la création de la prestation si celle-ci est postérieure</p>	<p><i>des prestations pour l'exercice suivant, en tenant compte éventuellement d'une augmentation importante résultant de l'amélioration des prestations existantes ou de la modification des conditions de gestion ou d'exploitation de l'établissement. Si le représentant de l'Etat dans le département entend exercer cette faculté, l'arrêté fixant le taux d'augmentation maximal doit être pris avant le 31 décembre ; à défaut, la proposition de l'établissement est applicable</i></p>
Art 4	Art 4	Alinea sans modification
<p>Le représentant de l'Etat dans le département peut fixer un pourcentage supérieur en cas d'augmentation importante des coûts d'exploitation résultant d'améliorations des prestations existantes ou de la modification des conditions de gestion ou d'exploitation</p>	<p>Le représentant de l'Etat dans le département, après consultation et avis du conseil d'établissement, peut  d'exploitation</p>	Supprime

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Propositions de la Commission
Art 5	Art 5	Art 5
<p>Dans le délai de trois mois à compter de la date de promulgation de la présente loi, le responsable de l'établissement doit soumettre un projet de contrat à chacune des personnes en cours d'hébergement. Le prix pratique pour chacune des prestations à la date de promulgation de la loi est mentionné dans le document annexé au contrat. Le prix de chacune des prestations dont la personne bénéficie est celui qui lui était appliqué à cette même date.</p>	<p>Dans un délai date de publication de la présente loi, un contrat est proposé à chaque personne ou à son représentant légal qui, à cette même date, est hébergée dans un des établissements visés à l'article premier de la présente loi.</p> <p>Le prix de chaque prestation pratique à la date de publication de la présente loi est mentionné dans le document annexé au contrat.</p> <p>Le prix de chacune des prestations dont la personne hébergée bénéficie à la date de publication de la présente loi reste applicable sous réserve des variations autorisées en vertu des articles 3 et 4 ci-dessus.</p>	<p>Dans un délai</p> <p>représentant qui,</p> <p>la présente loi</p> <p>Alinea sans modification</p> <p>Le prix</p> <p>des variations <i>resultant de l'application de l'article 3 ci-dessus</i></p>
Art 6	6	Art. 6
<p>Les infractions aux dispositions de la présente loi sont constatées et poursuivies dans les conditions fixées par les articles 45, alinéas 1 et 3, 46, 47, 51, 52 et 56 de l'ordonnance n° 86-1243 du 1<sup>er</sup> décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.</p>	Sans modification	Sans modification

## ANNEXE I

## Perspectives d'évolution démographique

## A - Espérance de vie

ANNEES	A LA NAISSANCE		A 60 ANS	
	HOMMES	FEMMES	HOMMES	FEMMES
En :	(ans)	(ans)	(ans)	(ans)
1900	43,4	47,0	13,3	14,6
1950	63,4	69,1	15,3	18,1
1975	69,0	77,1	16,5	21,3
1980	70,2	78,4	17,1	22,2
1985	71,0	79,5	17,7	23,2
1990	72,1	80,9	18,2	24,0
2000	73,9	83,4	19,2	25,9

Source : Ministère délégué chargé des personnes âgées

## B - Projections

en milliers

AGE Révélé	1982			1992			Evolution 1982-1992	2002			Evolution 1992-2002
	H	F	TOTAL	H	F	TOTAL		H	F	TOTAL	
65 ans et +	2 815	4 100	7 275	3 190	4 939	8 029	+ 11,2 %	3 697	5 694	9 301	+ 16,1 %
75 ans et +	1 092	2 151	3 243	1 185	2 399	3 884	+ 10,5 %	1 474	2 881	4 365	+ 21,5 %
85 ans et +	144	169	617	258	710	963	+ 50,9 %	299	846	1 145	+ 18,3 %

Source : Ministère délégué chargé des personnes âgées

## ANNEXE II

## Evolution des dépenses sociales au profit des personnes âgées

## A - Evolution des dépenses et du nombre de bénéficiaires d'aide ménagère pour personnes âgées - France entière

	1981	1982	1983	1984	1985
Depenses (milliards de francs)	1,7	2,5	3,4	3,7	3,7
Bénéficiaires (1)	391 000	436 000	470 000	500 000	504 000

Source : Ministère délégué charge des personnes âgées

(1) Sous-estimation par absence de données de certains régimes spéciaux - surestimation par doubles comptes

## B - Services de soins infirmiers à domicile pour personnes âgées - France entière

Les services de soins infirmiers à domicile ont fait l'objet d'une enquête du SESI en juin 1984. Ils doivent être intégrés à l'enquête annuelle prévue auprès de l'ensemble des services d'aide à domicile.

	1/2/80	1/4/81	15/6/82	30/6/83	30/6/84	31/12/86
Nombre de services	36	92	152	521	652	780
Nombre de places installées	1 213	3 000	6 700	18 500	22 200	28 228

Source : C N A M

## C - Evolution des dépenses d'assurance maladie

en millions de francs

TYPE DE DEPENSES	REGIME GENERAL						TOUS REGIMES					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Forfaits soins infirmiers à domicile	50	120	303	434	499	594	(2)	184	459	671	784	908
Medicalisation : forfaits sections de cure médicale et forfaits de soins courants	364	691	1 086	1 498	1 668	2 026	564	1 066	1 633	2 241	2 532	2 851
Forfaits long séjour	914	1 261	1 416	1 701	(1)	(1)	(2)	(2)	(2)	(2)	(1)	(1)

Source : C. N. A. M.

(1) indéterminé (budget global)

(2) non connu

## D - Evolution des forfaits de soins pris en charge par la Sécurité sociale (plafonds journaliers)

en Francs

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Soins courants	8,30	9,60	10,40	11,00	11,60	12,00	12,40
Section de cure médicale	63,00	72,80	79,00	83,00	88,60	91,50	94,70
Soins infirmier à domicile	77,00	89,10	96,80	102,80	108,65	112,35	116,20
Long séjour	105,00	121,00	131,30	139,30	147,00	152,00	157,20

Source : Ministère délégué charge des personnes âgées

## E - Evolution du nombre de lits en sections de cure médicale

CATEGORIE	1981	1982	1983	1984	1985 (1)	1986
Hospices, sections d'hospice et de maison de retraite des hôpitaux publics	4 616	8 478	10 905	11 878	10 716	9 320
Maisons de retraite	5 205	12 909	23 164	34 068	45 869	54 134
Logements foyers	616	1 007	1 473	1 667	1 819	2 113
TOTAL	10 437	22 394	35 542	47 613	58 404	65 567

Source C N A M

(1) répartition estimée