

N° 349

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

---

---

Rattachée pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 juillet 1981.

Enregistrée à la Présidence du Sénat le 3 août 1981

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à favoriser l'hébergement des personnes âgées dans le milieu familial.*

PRÉSENTÉE

Par M. André BETTENCOURT

Sénateur.

---

(Renvoyée à la Commission des Affaires Sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

---

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le double handicap que représentent pour les personnes âgées la baisse quasi générale de leur niveau de ressources et la perte plus ou moins marquée avec l'âge de leur validité donne à leurs conditions d'hébergement un contexte spécifique.

Or, les structures d'accueil — maisons de retraite, hospices, centres de long et moyen séjour, logements-foyers... — ne répondent qu'imparfaitement aux besoins, en dépit de la lourde charge que certaines d'entre elles représentent pour la collectivité. Les difficultés deviennent plus aiguës encore pour les personnes qui ont perdu partiellement ou totalement leur autonomie.

### *Des installations trop peu nombreuses, voire inadaptées :*

Notre pays compte plus de 9 millions de personnes de plus de 60 ans, dont environ 7,5 millions de plus de 65 ans.

Rapportée à ces chiffres, la capacité d'hébergement en hospices et maisons de retraite était, au début de 1977 (dernières statistiques disponibles, mais il ne semble pas que les données aient évolué sensiblement depuis lors), de :

- 252 000 places dans les 1 980 établissements du secteur public ;
- 102 000 places dans les 1 750 établissements du secteur privé.

L'insuffisance du nombre des places offertes, de même que l'inadaptation de certaines formules (unités hospitalières de long séjour notamment) ont été récemment mises en évidence à l'occasion de la préparation du VIII<sup>e</sup> Plan.

Un rapport récent du Dr P. Gallois insiste également sur le caractère inadapté et insatisfaisant pour les intéressés des unités de moyen et de long séjour destinées aux personnes âgées.

Les rigidités ainsi dénoncées tiennent pour l'essentiel à une séparation trop stricte au niveau des structures entre le sanitaire et le social.

Cette conception qui préside au partage des missions entre les différents types d'établissements ne tient pas suffisamment compte de la spécificité de l'invalidité, qui n'est ni la santé, ni la maladie. Cet état qui s'accroît avec le vieillissement ne nécessite pas automatiquement des soins intensifs qui, lorsqu'ils sont dispensés dans le cadre hospitalier, revêtent un caractère froid et impersonnel.

Des équipements adaptés dans les maisons de retraite et les logements-foyers, mais surtout une aide au maintien à domicile ou dans le milieu familial apparaissent comme des formules à développer, car elles répondent à un réel besoin et elles seraient souvent moins onéreuses que les solutions actuelles.

#### *Un coût élevé pour la collectivité :*

Les statistiques disponibles ne permettent pas d'évaluer le coût global du système d'hébergement collectif des personnes âgées dans les établissements publics ou privés.

Mais les modalités de prise en charge conduisent à des aberrations et à des surcoûts inévitables.

En effet, les établissements hospitaliers, et particulièrement leurs sections maladie, sont à peu près les seuls à offrir de bonnes conditions de prise en charge par la sécurité sociale. C'est pourquoi des personnes dont la dépendance physique ne justifierait, dans de nombreux cas, qu'une assistance médicale légère, sont orientées vers ce type de structure dont le prix de journée est plus élevé, mais avec un remboursement intégral au titre de l'assurance maladie.

Rappelons que le séjour en service médecine est facturé de 500 F à 600 F par jour. Ceci donne une idée de la charge qui en résulte pour le système de santé, alors que bien souvent l'orientation sur de telles unités ne répond pas forcément à l'intérêt médical de la personne âgée qui en est l'objet.

Il est certes souhaitable que soient assumés et pris en charge tous les soins requis par un état de dépendance croissante caractéristique du troisième âge. Il ne semble pas en revanche opportun d'assurer la gra-

tuité du logement et de la nourriture de personnes disposant de revenus, dans des établissements à vocation sanitaire.

## **L'HEBERGEMENT DANS LE MILIEU FAMILIAL**

Lorsque l'état de ressources ou la santé rendent précaire le maintien de la personne âgée à son domicile, l'accueil dans le milieu familial à l'initiative de descendants soucieux d'assurer à leurs parents une fin de vie décente, présente un grand intérêt, bien qu'il n'ait guère été encouragé jusqu'à présent par les pouvoirs publics.

Dans le cas où elle est possible, cette solution reste cependant idéale en raison des avantages tant psychologiques que matériels qu'elle comporte.

### *Les avantages de ce mode d'hébergement :*

Au plan psychologique, le cadre familial n'entraîne pas de rupture complète dans les habitudes de vie de celui ou de celle qui a dû quitter son domicile, à l'inverse de ce qui se passe dans le milieu déshumanisé de l'hôpital ou de l'hospice. L'intéressé échappe à la solitude et peut participer aux différentes activités de la famille.

En se rendant le cas échéant utile (garde des enfants, aide au foyer) il peut justifier sa présence et valoriser son rôle.

Bien qu'il échappe aux contraintes de soins médicaux excessifs, il est suffisamment entouré pour être à tous moments secouru en cas de défaillance physique.

Au plan matériel, il est à peine besoin de rappeler que la formule est la moins coûteuse pour la collectivité, puisqu'elle ne nécessite aucune structure d'accueil particulière. De plus, le service rendu par la famille n'a aucune incidence spécifique sur le budget de la sécurité sociale sur lequel ne s'imputent que les frais de maladie de la personne hébergée.

### *Les aides fiscales et leur insuffisance :*

Actuellement, deux dispositions insérées dans le Code général des Impôts (art. 156 II 2° et art. 196 A) prennent en compte les efforts de

certaines familles pour éviter à leurs parents âgés des situations de détresse ou d'abandon. Répondant à un objectif limité : déduction fiscale de la pension alimentaire due aux ascendants âgés, part supplémentaire de quotient familial en cas d'invalidité, ces mesures fiscales n'interviennent que dans des conditions très restrictives et sont au demeurant tout-à-fait insuffisantes.

*La déduction de la pension alimentaire :*

Aux termes de l'article 156 II 2<sup>e</sup> CGI, les contribuables peuvent déduire de leur revenu global la pension alimentaire qu'ils versent à ceux de leurs ascendants auxquels les rattache l'obligation alimentaire prévue par les articles 205 et 206 du Code Civil.

Qu'elles soient servies en espèces ou en nature, les pensions allouées en exécution de cette obligation ne sont déductibles du revenu du débiteur que dans la mesure où le montant de la pension correspond aux besoins de celui qui la perçoit et de la fortune de celui qui la doit, conformément à l'article 208 du Code Civil.

Le contribuable doit pouvoir justifier du montant des dépenses qu'il a réellement supportées, lorsque l'obligation est remplie en nature.

Toutefois, aucune justification n'est nécessaire lorsque le contribuable ayant recueilli sous son toit un ascendant sans ressources (autres que l'allocation aux vieux travailleurs) et subvenant à tous ses besoins (nourriture, logement et frais accessoires) se borne à déduire de son revenu global une somme correspondant à l'évaluation forfaitaire des avantages en nature fixée comme en matière de sécurité sociale (1).

Mais dans la mesure où l'obligation alimentaire ainsi entendue ne joue qu'entre enfants et ascendants (parents et grands-parents) d'une part, belle-fille, gendre et beaux-parents, d'autre part, aucune déduction n'est possible pour les pensions versées à des frères et sœurs ou autres collatéraux, ainsi qu'à des parents adoptifs. Le rôle de ces derniers dans l'éducation de ceux qui les accueillent sous leur toit peut avoir été cependant tout aussi essentiel dans bien des cas que celui de parents en ligne directe.

---

(1) Pour l'imposition des revenus de l'année 1980, le montant de la somme forfaitaire déductible s'élevait à 8 740 F pour l'année.

C'est pourquoi le caractère limitatif de l'article 156 II 2<sup>e</sup> CGI apparaît hautement discutable.

L'exclusion de ces diverses catégories de proches du bénéfice de la mesure en cause conduit les familles concernées à recourir plus volontiers au placement en établissement hospitalier, avec l'assurance d'une prise en charge même partielle par la sécurité sociale. Un tel choix est tout-à-fait compréhensible puisque l'effort accompli par ces familles pour héberger les intéressés sous leur toit, n'est pas pris en considération par le fisc.

*La part supplémentaire de quotient familial :*

Dans certains cas limitativement énumérés par l'article 17 de la loi de finances pour 1974 — devenu art. 196 A du CGI — les ascendants invalides (frères et sœurs du contribuable ou ceux de son conjoint, titulaires de la carte d'invalidité) et collatéraux donnent droit à une part supplémentaire de quotient familial s'ils satisfont à certaines conditions d'hébergement et de ressources :

- ils doivent résider en permanence sous le toit du contribuable ;
- le bénéfice de la mesure est réservé aux foyers dont le revenu annuel imposable, cumulé avec celui de la personne comptée à charge, n'excède pas 20 000 F (ce chiffre étant augmenté de 4 000 F par personne supplémentaire à charge).

La modicité de ce plafond fait que l'art. 196 A ne reçoit pratiquement pas d'application. Au niveau du SMIC et du minimum vieillesse, ce montant est en effet déjà dépassé.

## **LA NECESSITE D'UNE REFORME**

L'aide fiscale aux personnes acceptant d'accueillir sous leur toit des ascendants âgés (quelque soit leur degré de parenté) semble excellente dans son principe.

Mais il ne fait pas de doute que le système actuel — qui, en ce qui concerne la déductibilité des aliments, remonte à 1928 — est d'une efficacité illusoire, quand il n'est pas ressenti comme dissuasif.

C'est une véritable incitation fiscale à l'hébergement familial qui doit être mise en place, source d'économie pour la collectivité et d'épanouissement pour la personne âgée accueillie.

**Le manque à gagner fiscal en résultant serait faible en comparaison de l'économie corrélative réalisée au plan global pour la société.**

**Pour être réellement incitative, la réforme devrait tendre d'une part à élargir le régime de déductibilité des frais exposés pour l'entretien des personnes âgées hébergées par leur famille, d'autre part à assouplir la notion de personne à charge ouvrant droit à une part supplémentaire de quotient familial, en supprimant le plafond de ressources posé par l'art. 196 A du CGI.**

**Tel est le sens de la proposition de loi qu'il vous est demandé de bien vouloir adopter.**

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'alinéa 2 du paragraphe II de l'article 156 du Code général des Impôts est complété comme suit :

« dépenses exposées pour l'hébergement et l'entretien des ascendants, collatéraux et parents adoptifs que le contribuable a recueillis sous son toit. »

### Art. 2.

Le deuxième alinéa de l'article 196 A du Code général des Impôts est supprimé.

### Art. 3.

Les dépenses occasionnées par l'application des dispositions qui précèdent sont couvertes à due concurrence par une majoration du droit de timbre.