

Annexe n° 5 – Résultats de la consultation

Cette note de synthèse concerne la consultation de l'avant-projet du plan de mesures Senior+ qui s'est déroulée du 15 avril au 15 juillet 2024. Pour rappel, un questionnaire offrait la possibilité aux représentants des organes consultés d'évaluer globalement, ainsi que mesure par mesure, l'avant-projet du plan de mesures. Par le biais du questionnaire, il était ainsi possible de donner une appréciation sous forme quantitative¹ et sous forme qualitative (remarques ; propositions) directement dans le questionnaire, ainsi que par courriers séparés. La présente note a pour objectif de présenter de manière résumée les principaux résultats de cette consultation. Une première partie concernera les résultats globaux au niveau quantitatif ainsi qu'une synthèse des remarques liées à la question n°1 du questionnaire (Quelle est votre évaluation globale du questionnaire). Une deuxième partie sera consacrée aux résultats globaux selon les groupes consultés². La conclusion de l'analyse des résultats est présentée dans le chapitre n°3. Un tableau contenant les résultats quantitatifs est disponible en annexe de cette note.

1) Résultats globaux de la consultation

Les résultats de cette consultation sont les suivants : 63 questionnaires ont été complétés. 22 courriers séparés, contenant des commentaires³, nous sont parvenus. Sous l'angle quantitatif, en réponse à la première question du questionnaire, une très large majorité des organismes consultés ont estimé que globalement l'avant-projet du plan de mesures Senior+ était satisfaisant (≈94%⁴ de cotations 1 et 2, très positif, positif) alors qu'environ 6% ont considéré qu'il était insatisfaisant (cotations 3 et 4, négatif, très négatif). L'analyse de toutes les cotations concernant l'ensemble des mesures du nouveau plan indique un taux d'environ 86% de satisfaction (pourcentage de toutes les cotations 1 (38%) et 2 (48%), par rapport à l'ensemble des cotations, 1 à 4 (cotations 3 (12%) cotations 4 (2%)). Sous l'angle quantitatif, le résultat de la consultation est donc sans équivoque. Il indique une perception très favorable de la part des organes consultés concernant le contenu de l'avant-projet du plan de mesures 2024-2028. Ce constat global positif est confirmé par l'analyse spécifique des résultats relatifs aux mesures prises individuellement. Aucune mesure n'a été évaluée en-dessous de 74% de satisfaction (cotations 1 et 2). 21 mesures ont été évaluées à 80% et plus de satisfaction. 6 mesures ont été évaluées entre 74% et 79% de satisfaction (cotations 1 et 2). Les résultats complets sont consultables dans l'annexe. L'analyse mesure par mesure est donc tout aussi positive que les résultats concernant l'évaluation globale du nouveau plan de mesures. Il s'agit toutefois ici uniquement de l'interprétation des résultats sous l'angle quantitatif. Les résultats sous l'angle qualitatif sont plus nuancés. Les remarques les plus récurrentes, formulées par les différents organes consultés, sont présentées de manière résumée ci-après. Tout d'abord, les principales remarques favorables/positives sont les suivantes :

- 1) Pour répondre adéquatement aux problématiques liées au vieillissement, il est considéré comme important, voir crucial, de continuer à disposer d'un nouveau plan de mesures dans le canton de Fribourg (quinquennal, comme le stipule la loi sur les seniors) ;

¹ Cotations de 1 à 4 : 1 : très positif ; 2 : positif ; 3 : négatif ; 4 : très négatif.

² Regroupement : 1) Communes et association des communes fribourgeoises ; 2) Autres organes consultés (Services de l'Etat ; Partis politiques ; organismes spécifiquement concernés par la consultation – cf. liste annexe n°1).

³ 83 organes ont répondu. 63 organes ont complété le questionnaire (8 de ces 63 organes ont également transmis un courrier séparé). 14 organes ont uniquement répondu par courrier séparé. 6 ont encore répondu par courrier séparé, sans toutefois prendre position. 91 réponses au total nous sont donc parvenues.

⁴ Taux (arr.) lié à la question n°1 du questionnaire : Quelle est votre évaluation globale du plan de mesures 2024-2028 ?

- 2) La structure du nouveau plan est jugée comme cohérente et encore en adéquation aux principales problématiques posées par le vieillissement de la population ;
- 3) Les domaines et priorités choisies sont jugés comme pertinents et doivent être soutenues sur le long terme ;
- 4) La phase de récolte d'idées, initialement proposée avant l'élaboration de ce nouveau plan de mesures, est considérée comme utile et jugée positivement ;
- 5) Sous l'angle formel, le plan de mesures est jugé par plusieurs organes, comme clairement rédigé et aisément compréhensible ;

Les remarques négatives principales et récurrentes ainsi que les critiques qui visent à une amélioration du plan de mesures sont les suivantes :

- 1) Le nouveau plan de mesures manque de moyens suffisants et de ressources humaines pour une mise en œuvre qui permette d'atteindre toutes les mesures prévues et de relever tous les défis posés par le vieillissement de la population ;
- 2) Le manque de coordination entre les différentes parties prenantes impliquées dans la politique des Seniors (Canton, communes, districts, réseaux socio-sanitaires, partenaires et associations spécifiquement actifs en faveur des senior-e-s est jugé comme très problématique et est un aspect non-résolu dans l'avant-projet du plan de mesures ;
- 3) Les mesures du plan sont souvent considérées comme pas assez directement au bénéfice des senior-e-s, notamment des personnes âgées fragilisées sous l'angle économique (en situation de pauvreté) ;
- 4) Certains manques sont constatés aux niveaux de l'offre de prestations médico-sociales (manque de lits en EMS, de structures intermédiaires) et aussi de l'offre sanitaire (inégalité dans les régions/districts), menant à une inadéquation de l'offre aux besoins des senior-e-s ;
- 5) L'accompagnement social à domicile (toutes les prestations utiles et nécessaires hors financement LAMal) n'est pas suffisamment développé (manque de vision globale) et soutenu (financièrement), selon plusieurs organes consultés.

A côté de ces remarques globales, de nombreuses remarques spécifiques des organes consultés ont été recensées (cf. chap. 2). Certaines de ces remarques spécifiques, concernent des enjeux particuliers. Dans de nombreux cas, ces remarques spécifiques pourront donc être traitées bilatéralement avec les organes dont elles émanent, car elles ne concernent qu'une entité, plutôt que de mener à une adaptation du rapport initial. Certaines de ces remarques sont en lien avec les objectifs poursuivis par le plan de mesures Senior+, d'autres relèvent d'autres champs. Certaines remarques ne sont également pas suffisamment étayées pour être utilisées (absence d'argument, texte sibyllin).

2) Analyse qualitative par groupes d'organes (synthèse)

2.1) L'association des communes fribourgeoises et les communes

En plus de l'Association des communes fribourgeoises (ci-après, ACF), 46 communes ont répondu lors de cette phase de consultation⁵. Il est utile de préciser que 12 communes ont formellement communiqué, par courrier séparé, leur soutien à la position exprimée par l'ACF. Les éléments principaux liés à ce groupe sont les suivants. Globalement et très majoritairement, les mesures qui ressortent de l'avant-projet sont jugées comme cohérentes. A de nombreuses reprises, les communes ont relevé la qualité du contenu du plan de mesures. Un

⁵ Près de la moitié des réponses récoltées lors de cette phase de consultation émanent de ce groupe.

grand nombre de communes indique que la collaboration entre le canton et les communes doit être davantage ancrée et renforcée dans le plan de mesures pour garantir la cohérence de la politique Senior+. L'ACF et plusieurs communes rappellent la teneur de l'art. 4 al. 4 LSen, qui dispose que l'Etat soutient les communes dans la mise en place de leur politique. L'idée de la création d'échanges plus formalisés entre le canton, les communes et d'autres acteurs impliqués est évoquée à plusieurs reprises (par ex. au sein d'une plateforme de collaboration/coordination)⁶. Les moyens sont souvent considérés comme limités pour remédier aux problématiques liées au vieillissement. Certains apprécient le fait que les finances communales ne soient pas impactées par le plan de mesures, d'autres indiquent que des impacts financiers (+ ou – directs) existent bel et bien, mais qu'ils ne sont pas chiffrés dans le plan de mesures, ce qui est jugé comme regrettable. Dans ce cas, l'Etat devrait fournir les ressources nécessaires pour que les communes puissent développer et mettre en œuvre la politique cantonale en faveur des senior-e-s (pour le moins clarifier les moyens nécessaires). Les mesures ont été jugées parfois comme ne bénéficiant pas assez directement aux senior-e-s. Sur ce point, il a été relevé qu'une part trop importante concerne des mesures internes administratives (à prendre sur d'autres budgets, selon les organes consultés). Il manque également pour certains, un financement (enveloppe budgétaire), qui devrait être conséquent, d'aide à la construction ou à la rénovation de logements adaptés aux seniors (sur le modèle de partenariats public et privé (PPP)). Le domaine des infrastructures, de l'habitat et des services est souvent mentionné comme étant très important pour le futur (afin notamment de permettre aux senior-e-s de rester le plus longtemps possible dans leurs logements). Les interventions de l'Etat devraient être plus fortes dans ce domaine (plus que de l'incitation), selon plusieurs communes. Enfin, l'importance d'une information facilement accessible aux senior-e-s, avec un focus spécifique sur le problème du non-recours à des prestations dues (ex. pc) sont des thèmes récurrents.

2.2.) Autres organes consultés

A plusieurs reprises, l'avant-projet de plan de mesures a été considéré comme globalement positif (indispensable, cohérent, clair, avec des domaines et priorités pertinents). Certains indiquent que Senior+ (concepts et plans), a permis de changer de manière perceptible la compréhension des défis que la société fribourgeoise aura à affronter ces prochaines années en lien avec le vieillissement démographique. Pour ces organes, il est donc important de pérenniser la démarche dans le temps. Les moyens à disposition sont jugés comme trop limités par certains, alors que le contexte financier difficile de l'Etat de Fribourg est rappelé par d'autres. A ce sujet, un organe étatique consulté a rappelé que la mise en œuvre du plan de mesures devrait se faire en fonction des ressources financières disponibles et que des adaptations dépendant de l'évolution de la situation budgétaire n'étaient, de ce fait, pas exclues. Compte tenu de la dégradation des perspectives financières de l'Etat (...) et de la nécessité de mettre en place un programme d'assainissement des finances (communiqué le 4 juillet 2024), il apparaît probable à ce stade qu'une nouvelle priorisation de mesures (...) en fonction de leur efficacité (...) s'avérera nécessaire. Pour le même organe, le plan de mesure doit respecter la répartition des rôles et contribuer à ce que chaque partenaire assume sa part de responsabilité, au niveau financier également. Pour de nombreux organes consultés, au contraire, le financement est considéré comme beaucoup trop faible. Dans le même sens, un organe indique que les moyens mis dans ce deuxième plan reflètent plus l'état actuel des finances cantonales que ne répondent réellement aux besoins des senior-e-s. Pour plusieurs organes consultés, la coordination des tâches et des responsabilités doit être davantage clarifiée, entre les différents acteurs impliqués dans le domaine des senior-e-s. Un point de

⁶ Une étude est citée à plusieurs reprises concernant ce point : OFAS 2020. Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons. Rapport de recherche no 3/20- in Aspects de la sécurité sociale. Selon cette étude, parmi les 13 cantons (AR, BE, BS, FR, GE, NW, OW, SO, SZ, TG, UR, VD et VS) où la compétence de la politique seniors relève conjointement du canton et des communes, les cantons disposent de structures de coordination entre le canton et les communes, hormis à Fribourg et Genève.

rencontre concernant l'amélioration de cette coordination entre les différents partenaires manque (cf. référence du rapport de l'OFAS citée à plusieurs reprises). Certaines remarques pointent la difficulté actuelle pour les communes (par les concepts communaux) d'estimer les moyens (mesures communales à mettre en œuvre et moyens financiers, en EPT) pour faire face aux défis du vieillissement de la population (aussi dans le long terme). Un suivi, une évaluation et un soutien formalisé aux communes qui doivent élaborer des concepts communaux ou des plans de mesures, devraient être renforcés. Pour d'autres organes consultés, des informations utiles (ex. aides financières) claires et accessibles aux senior-e-s sont considérées comme une priorité (pour tous les senior-e-s, mais aussi de public cible spécifique, comme les migrant-e-s). Un organe indique qu'un travail de coordination de l'information est également nécessaire avec un point d'entrée unique pour les senior-e-s à la recherche de prestations adéquates. Pour plusieurs organes, il paraît indispensable que le canton joue un rôle moteur dans une politique du logement pour les senior-e-s, et soit un soutien et un partenaire dans les efforts de planification. Pour certains, le canton devrait se prononcer clairement sur les appartements protégés et les possibilités de leur financement. Un organe consulté indique sur ce point que les mesures proposées concernant le logement sont convaincantes, mais qu'il faudrait toutefois les renforcer par d'autres interventions, conformément à ce que prévoit la Stratégie cantonale de durabilité. Un point crucial pour plusieurs organes concerne toutes les mesures qui peuvent soutenir le maintien à domicile (plus de logements adaptés, plus de prestations à domicile, plus de soutien aux proches aidant-e-s (hors LAMal, accompagnement social : aides administratives ; techniques ; sociales ; de répit ; logistiques ; de transport ; psychologiques ; etc.) qui ne sont ni soutenues financièrement par la LAMal, ni par les communes. A cet égard, il ressort de la consultation que le dispositif d'aide et de soins pour les senior-e-s compte aujourd'hui et dans le futur clairement sur les rôles et fonctions des proches aidant-e-s. Le soutien, notamment financier, pour les proches-aidant-e-s est jugé comme insuffisant par plusieurs organes consultés. La disparité et l'inégalité de l'offre sanitaire (Hôpitaux, cabinets médicaux, etc.) entre les différentes régions du canton est également soulignée. Un soutien plus conséquent de la prévention et promotion de la santé des senior-e-s serait important, notamment dans les dimensions suivantes : lutte contre l'isolement, lutte contre la violence, prévention des abus financiers ou d'autres arnaques, lutte contre les troubles psychiques et cognitifs, lutte contre le suicide. Des organes consultés mentionnent un véritable développement des structures intermédiaires avec la mise sur pied d'incitatifs financiers efficaces pour les courts séjours en EMS ou le soutien des appartements adaptés pour les senior-e-s.

3) Conclusions

Comme indiqué, les résultats sous l'angle quantitatif sont très majoritairement positifs concernant le contenu du nouveau plan de mesures. De plus, aucune des 27 mesures spécifiques du plan, prise séparément, n'a été considérée de manière équivoque (et majoritaire) comme « à supprimer » par les organes consultés. Au niveau qualitatif, là-aussi, aucune mesure n'a été remise en question de manière équivoque et majoritaire⁷. Aussi, aucune raison objective ne justifie le retrait de l'une ou l'autre des mesures initialement prévues dans l'avant-projet de plan de mesures soumis à consultation. Les 27 mesures initialement prévues sont donc conservées.

⁷ Remarques : de nombreuses remarques relatives à des mesures spécifiques concernent les modalités de mise en œuvre (recommandations). Lorsque cela s'avèrera utile, ces remarques seront prises en compte lors de cette phase.

Annexe

Analyse détaillée – mesure par mesure

Rappel des cotations 1 = très positif 2 = positif 3 = négatif 4 = très négatif

Pour chacune des mesures, la question était la suivante : Comment évaluez-vous cette mesure ? De remarques supplémentaires pouvaient être ajoutées.

Tableau n°1 : résultats de la consultation /cotations des questionnaires (%)

Domaines / Mesures /Cotations	Eval. Glob.	Travail			Dév. Perso.			Vie associa.& comm.			Infrastructures, habitat et services								Soins et accompagnement à la personnes âgées								Domaine transversal	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
Nbre de 1	5	23	25	19	16	37	14	27	29	15	21	33	37	31	16	29	22	15	18	24	31	18	15	18	15	31	24	26
Nbre de 2	53	28	26	34	30	18	43	25	26	33	33	24	17	19	32	20	25	26	35	29	29	29	29	34	27	25	31	31
Nbre de 3	3	9	10	7	16	3	3	9	6	12	7	6	3	8	13	11	8	10	3	7	2	10	11	5	9	4	5	3
Nbre de 4	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	2	1	1	1	4	4	4	2	0	1	1	0	5	1	0	0
Total	62	60	61	60	62	58	60	61	62	61	61	63	59	59	62	61	59	55	60	62	62	58	56	57	56	61	60	60
NR	1	3	2	3	1	5	3	2	1	2	2	0	4	4	1	2	4	8	3	1	1	5	7	6	7	2	3	3
Nbre de 1 %	8%	38%	41%	32%	26%	64%	23%	44%	47%	25%	34%	52%	63%	53%	26%	48%	37%	27%	30%	39%	50%	31%	27%	32%	27%	51%	40%	43%
Nbre de 2 %	85%	47%	43%	57%	48%	31%	72%	41%	42%	54%	54%	38%	29%	32%	52%	33%	42%	47%	58%	47%	47%	50%	52%	60%	48%	41%	52%	52%
Nbre de 3 %	5%	15%	16%	12%	26%	5%	5%	15%	10%	20%	11%	10%	5%	14%	21%	18%	14%	18%	5%	11%	3%	17%	20%	9%	16%	7%	8%	5%
Nbre de 4 %	2%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	2%	0%	0%	3%	2%	2%	2%	7%	7%	7%	3%	0%	2%	2%	0%	9%	2%	0%	0%
Positif (1, 2)	94%	85%	84%	88%	74%	95%	95%	85%	89%	79%	89%	90%	92%	85%	77%	80%	80%	75%	88%	85%	97%	81%	79%	91%	75%	92%	92%	95%
Négatif (3,4)	6%	15%	16%	12%	26%	5%	5%	15%	11%	21%	11%	10%	8%	15%	23%	20%	20%	25%	12%	15%	3%	19%	21%	9%	25%	8%	8%	5%

Remarque n°1 : Les cotations sur l'ensemble des questions sont réparties de la manière suivante : cotations 1 (38%) ; cotations 2 (48%) ; cotations 3 (12%) ; cotations 4 (2%).

Remarque n°2 : valeurs arrondies pour les pourcentages (1+2/3+4)