

Concept Senior+

Direction de la santé
et des affaires sociales

—

Approuvé par le Conseil d'Etat le 24 mars 2015



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Table des matières

1	Le projet Senior+	4
1.1	Les défis de la mise en œuvre des articles 35 et 62 de la Constitution.....	4
1.2	L'évolution démographique	4
1.3	L'organisation du projet	5
1.4	L'avant-projet de concept.....	6
2	Le concept Senior+	8
2.1	Le contenu du concept.....	8
2.2	Portée et limites du concept	8
3	Les principes de la politique cantonale relative aux senior-e-s	11
3.1	Les objectifs de la politique	11
3.2	Les bénéficiaires	11
3.3	Les domaines d'intervention	11
4	Le domaine du travail (D1)	13
4.1	Etat de situation.....	13
4.2	Mesures existantes	13
4.3	Enjeux du concept Senior+	14
4.4	Axes d'intervention	14
4.5	Axes organisationnels	15
5	Le domaine du développement personnel (D2).....	16
5.1	Etat de situation.....	16
5.2	Mesures existantes	16
5.3	Enjeux du concept Senior+	16
5.4	Axes d'intervention	17
5.5	Axes organisationnels	17
6	Le domaine de la vie associative et communautaire (D3)	18
6.1	Etat de situation.....	18
6.2	Mesures existantes	19
6.3	Enjeux du concept Senior+	19
6.4	Axes d'intervention	20
6.5	Axes organisationnels	20
7	Le domaine des infrastructures, de l'habitat et des services (D4)	21
7.1	Etat de situation.....	21
7.2	Mesures existantes	22

7.3	Enjeux du concept Senior+	22
7.4	Axes d'intervention	23
7.5	Axes organisationnels	24
8	Le domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée (D5)	25
8.1	Etat de situation	25
8.2	Mesures existantes	26
8.3	Enjeux du concept Senior+	27
8.4	Axes d'intervention	27
8.5	Axes organisationnels	27
9	La mise en œuvre	29

1 Le projet Senior+

1.1 Les défis de la mise en œuvre des articles 35 et 62 de la Constitution

La Constitution du canton de Fribourg stipule à son article 35 que « *les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité* » et à son article 62 que « *l'Etat et les communes favorisent la compréhension et la solidarité entre les générations* ».

La concrétisation de ces articles exige la mise en œuvre d'une politique publique qui soit tout d'abord à l'écoute des besoins des personnes âgées, quels que soient leur état de santé et leur environnement social. Elle implique aussi de ne pas se limiter à associer à l'image de la personne âgée celle d'une personne fragilisée, mais de mettre en valeur les compétences et les ressources de nos aîné-e-s comme des atouts essentiels pour notre société. C'est pour cette raison que la notion de senior-e a été préférée dans ce concept à celle de personne âgée, car elle se réfère à un cercle de personnes plus large et revêt une connotation à la fois plus neutre et plus représentative du dynamisme et des compétences de nos aîné-e-s.

Le mandat constitutionnel s'adresse tant à l'Etat qu'aux communes. Il représente pour le canton de Fribourg une occasion unique de fixer les principes et les interventions qui concerneront l'ensemble du canton, notamment pour garantir une égalité de traitement à toute la population fribourgeoise. Ce mandat s'adresse aussi aux communes qui, en fonction de leur contexte géographique et financier, devront définir les mesures les mieux adaptées pour répondre aux besoins de leurs senior-e-s.

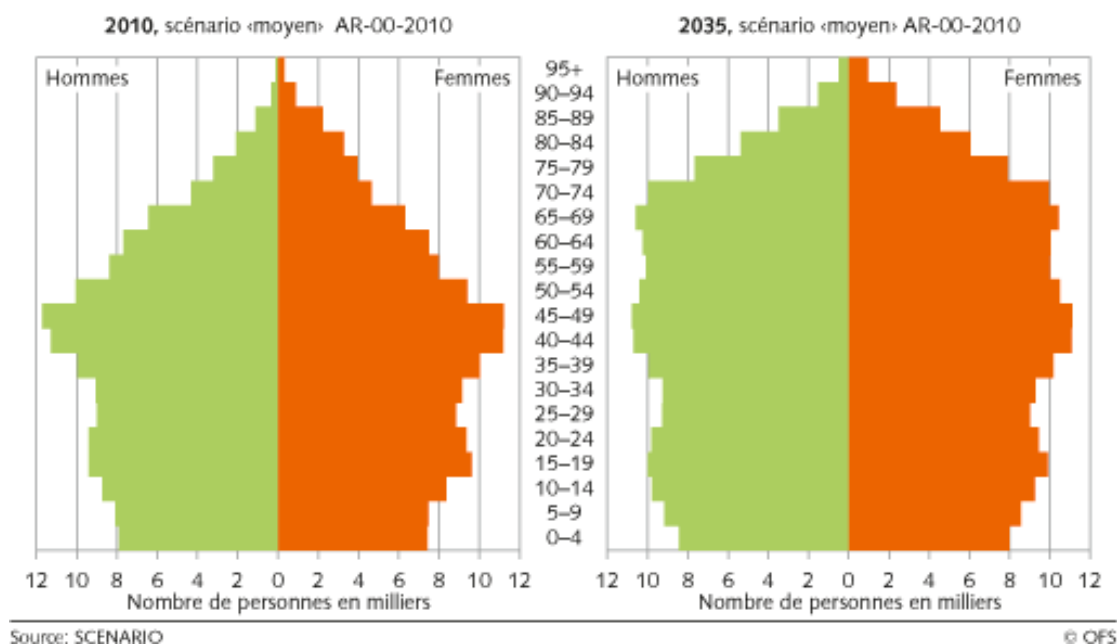
1.2 L'évolution démographique

On ne peut envisager de traiter le sujet des senior-e-s dans le canton de Fribourg sans faire référence à la démographie. A l'instar de l'évolution qui concerne la majorité des pays industrialisés et la Suisse, notre canton connaîtra une forte augmentation de la proportion des senior-e-s. Selon le scénario „moyen“ AR-00-2010 de l'Office fédéral de la statistique, la proportion des personnes en âge d'être à la retraite (65 ans et plus) s'accroîtra de 107% en passant de 39 à 81 mille entre 2010 et 2035. Le pourcentage de ces dernières dans la population se montera en 2035 à 24% contre 14% en 2010. Le rapport de dépendance¹ des personnes âgées augmentera de 23 à 45 personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de 20 à 64 ans. Selon le scénario AR-00-2010 réactualisé en 2014², le nombre de personnes entre 80 et 100 ans dans le canton de Fribourg augmentera de 11'323 à 15'217 entre 2014 et 2023, donc de +34.39%. Selon le même scénario, le nombre de centenaires passera de 40 à 91 personnes durant la même période.

¹ Le rapport de dépendance démographique désigne le rapport du nombre d'individus supposés « dépendre » des autres pour leur vie quotidienne – jeunes et personnes âgées – et le nombre d'individus capables d'assumer cette charge.

² La réactualisation de scénario se limite aux années 2014 à 2023.

Pyramide des âges Canton de Fribourg



Les projections linéaires relatives à l'évolution du nombre de personnes âgées ne sont pas à même de saisir les énormes changements intervenus dans cette population au cours des dernières décennies. En Suisse, ce n'est pas uniquement une prolongation de la durée de vie qui se dessine aujourd'hui mais également le prolongement de la vie sans handicap majeur. Les femmes et les hommes de 65 ans peuvent actuellement s'attendre à vivre plus des trois quarts du reste de leur vie sans grave problème de santé.

L'augmentation de l'espérance de vie se traduit aussi par une coexistence prolongée des générations et donc par une société à quatre générations. Le nombre de personnes non mariées et sans enfant continuera à augmenter de manière significative, ce qui aura certainement une incidence sur le réseau familial à même de participer à la prise en charge de ces personnes dans leur vieillesse.

Le prolongement de la vie est un fait positif, mais il implique aussi des actions planifiées et une véritable stratégie pour répondre aux défis auxquels sera confrontée notre société à l'avenir. Les pouvoirs publics, les fournisseuses et fournisseurs de prestations publics, parapublics et privés, les familles, les proches, les bénévoles et les senior-e-s : tous ont un rôle à jouer pour permettre à notre société de relever ce défi.

1.3 L'organisation du projet

Par postulat déposé et développé le 10 octobre 2005 (BGC 2005 p.1386), les député-e-s Marie-Thérèse Weber-Gobet et René Thomet, ainsi que 36 co-signataires ont demandé au Conseil d'Etat d'élaborer un rapport relatif à une politique globale des personnes âgées dans le canton de Fribourg. Dans son rapport du 19 août 2008, le Conseil d'Etat a mis en lumière certains problèmes et certaines lacunes du dispositif actuel en faveur des personnes âgées et a proposé au Grand Conseil une organisation de projet. Le 18 août 2009, le comité chargé de piloter ce projet appelé désormais « Senior+ » a été nommé et le lancement officiel a eu lieu le 18 septembre 2009.

Le comité de pilotage du projet Senior+ a réuni les personnes suivantes :

- > Mme la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre, Directrice DSAS, présidente ;
- > M. Pascal Aeby, Secrétaire général DFin (précédemment Secrétaire général DAEC) ;
- > M. Albert Bachmann, représentant l'Association des communes fribourgeoises, qui a été remplacé par M. François Genoud ;
- > M. Daniel Berset, Trésorier d'Etat ;
- > M. Christian Castella, Directeur de la Fédération patronale et économique ;
- > M. Pascal Corminboeuf, Conseiller d'Etat et vice-président ;
- > M. Carl-Alex Ridoré, représentant la Conférence des Préfets ;
- > Mme Christiane Feldmann, représentant l'Association des communes fribourgeoises, qui a été remplacée par Mme Nadine Savary ;
- > M. Martin Tinguely, Chef du Service de la mobilité.

Sous la responsabilité d'une direction de projet constituée au sein de la Direction de la santé et des affaires sociales, Senior+ s'est développé grâce à l'implication d'un grand nombre d'actrices et d'acteurs intéressés à la mise en place d'une politique de la personne âgée (une centaine de personnes représentant 57 organismes). Ces actrices et acteurs ont été réunis dans divers groupes de travail afin d'identifier les questions en lien avec la santé, l'intégration sociale et les infrastructures, la transition vers la retraite et la situation économique des rentières et rentiers. Les travaux de ces groupes ont notamment permis d'élaborer un rapport³ qui identifie les principales forces et faiblesses du dispositif actuel. Ils ont aussi servi à déterminer les domaines dans lesquels les pouvoirs publics devaient concentrer leur action et à ébaucher les principaux axes de la future politique fribourgeoise sur les senior-e-s.

Toutes les personnes qui ont participé au projet Senior+ ont largement contribué à la rédaction du présent concept ainsi qu'à l'élaboration des bases légales nécessaires à la mise en œuvre de la future politique cantonale. Qu'elles soient ici remerciées pour leur précieuse collaboration et leur implication dans le projet.

1.4 L'avant-projet de concept

Un avant-projet de concept cantonal en faveur des senior-e-s a été mis en consultation du 15 février au 15 mai 2012. La méthodologie utilisée pour l'élaboration de l'avant-projet de concept s'est inspirée de l'approche théorique développée par le Professeur Peter Knoepfel⁴ et a consisté à :

- > identifier les problèmes publics nécessitant une action des pouvoirs publics et définir les objectifs de la future politique en faveur des personnes âgées ;
- > déterminer les principaux domaines d'intervention et les principaux actrices et acteurs amenés à collaborer à la réalisation des objectifs politiques ;
- > définir les interventions des pouvoirs publics jugées prioritaires pour atteindre les objectifs politiques et désigner les bénéficiaires de ces interventions ;
- > déterminer les pouvoirs publics chargés de la concrétisation des interventions publiques jugées prioritaires ;
- > esquisser les tâches des pouvoirs publics ainsi que celles des actrices et acteurs mandatés.

108 organismes et services d'Etat ont été consultés et 88 prises de position reçues. La grande majorité des milieux consultés a qualifié de positif, voire de très positif l'avant-projet de concept dans son ensemble. La consultation a toutefois révélé que :

—

³ Rapport du 7 septembre 2010 « Etat de situation »

⁴ Peter Knoepfel, Professeur ordinaire en analyse de politiques publiques et politiques de durabilité à l'institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne.

-
- > les milieux consultés n'étaient pas toujours en mesure d'évaluer les implications de l'avant-projet de concept, en l'absence d'un plan de mesure et de projections financières ;
 - > la répartition des tâches entre Etat et communes était une question très sensible qui soulevait des réactions très divergentes ;
 - > la pertinence de certains domaines d'intervention choisis ayant été largement discutée, il était nécessaire de mieux expliquer certains choix ; en particulier le domaine du travail ne faisait pas l'unanimité et posait le problème des interventions à caractère préventif pour des personnes qui n'étaient pas encore des senior-e-s.

2 Le concept Senior+

2.1 Le contenu du concept

Le concept Senior+ définit les objectifs de la politique du canton de Fribourg relative aux senior-e-s ainsi que les axes de cette politique jugés prioritaires pour atteindre ces objectifs dans différents domaines.

Ces axes peuvent être regroupés en deux catégories :

- > les axes d'intervention qualifient les interventions des pouvoirs publics sur des actrices et acteurs privés⁵ visant à amener ou à aider ces derniers à adopter des comportements propices à l'atteinte des objectifs de la politique;
- > les axes organisationnels qualifient les principes gérant les modalités d'organisation au sein des pouvoirs publics, ainsi que leurs relations avec les organismes mandatés.

Ces axes d'intervention et axes organisationnels sont concrétisés dans un plan pluriannuel qui, périodiquement, fixe les modalités d'intervention et les mesures organisationnelles que l'Etat entend prioriser pour atteindre les objectifs de sa politique. Le plan de mesures se réfère au concept Senior+ dont il fait partie intégrante pour la durée de sa validité, fixée à 5 ans.

2.2 Portée et limites du concept

Le concept Senior+ ne prétend pas régler tous les problèmes et toutes les situations auxquels sont confrontés les senior-e-s. La politique des senior-e-s interagit en effet avec une multitude de politiques sectorielles qui concernent aussi les autres générations ou relèvent de la compétence des autorités fédérales.

Si ce concept ne peut traiter toutes ces politiques sectorielles, il en aborde certains aspects, tout en suivant sa logique propre, dans un souci de cohérence d'une politique globale relative à la personne âgée. Toutefois, pour l'ensemble des politiques publiques qui impliquent les senior-e-s, le concept sert aussi de document de référence dans la mesure où, à travers les objectifs qu'il énonce, il fixe le principe selon lequel la réalité des senior-e-s, leurs besoins et leurs compétences doivent être pris en compte.

A titre d'exemple, il existe dans le canton plusieurs projets qui concernent la santé de la population fribourgeoise et qui englobent donc aussi à la santé des personnes âgées :

Le plan cantonal de prévention et de promotion de la santé 2011-2015

Ce plan, actuellement en cours de révision, accorde une attention particulière à la situation spécifique des senior-e-s dans tous les domaines qui les concernent particulièrement. En effet, la promotion de la santé des personnes âgées a pour objectif de préserver autant que possible l'autonomie de la personne et, par là même, sa santé et sa qualité de vie. Il s'agit également d'augmenter le nombre d'années de vie en bonne santé et de retarder les situations de dépendance.

⁵ On distingue trois types d'intervention. Les interventions dites « réglementaires » visent à modifier le comportement des groupes cibles en leur conférant des droits ou en leur imposant des obligations. Les interventions dites « incitatives » accordent aux groupes cibles des avantages ou leur imposent des charges d'ordre financier. Quant aux interventions dites « persuasives », elles visent à influencer le comportement des groupes cibles par l'information et la sensibilisation.

Il n'est pas prévu de développer un plan cantonal spécifique de promotion de la santé des personnes âgées ; par contre, les programmes cantonaux thématiques de promotion de la santé et de prévention (alimentation et activité physique, santé mentale, alcool, tabac etc.) veilleront, en fonction des priorités retenues et dans une approche matricielle, à intégrer les personnes âgées comme un des groupes bénéficiaire des offres de ces programmes, en fonction de leurs besoins et de leurs caractéristiques (âge, type de dépendance, statut migratoire et social, etc.).

Le concept cantonal Senior+ prévoit quant à lui plusieurs axes d'intervention et axes organisationnels à caractère psycho-social qui participent aussi à la prévention et la promotion de la santé. Ainsi, le fait d'encourager les échanges entre les générations contribue à préserver la santé psychique et physique des senior-e-s. L'accès aux informations essentielles et le développement d'un environnement adapté aux personnes à mobilité réduite permettent aux senior-e-s de mieux maîtriser la vie quotidienne et de maintenir leur autonomie. Pour les senior-e-s fragilisé-e-s dans leur santé, un encadrement médical et social efficace leur permet de rester aussi longtemps que possible à domicile et, dès lors, de repousser, voire d'éviter l'entrée en EMS.

Le plan cantonal de la promotion de la santé mentale

Ce plan, qui est en cours d'élaboration, sera attentif à prendre en considération les besoins de promotion de la santé mentale de la population vieillissante.

A l'instar du plan cantonal de prévention et de promotion de la santé, le concept de santé mentale élaborera divers axes ayant un impact avéré sur le bien-être psychique des senior-e-s et sur leur santé mentale.

Le plan cantonal « je mange bien, je bouge bien »

Diverses études scientifiques ont démontré que l'activité physique est bénéfique tout au long de la vie, y compris pour les senior-e-s, quel que soit leur état de santé. Des bienfaits sont ainsi perceptibles au niveau des affections chroniques (par exemple l'arthrose) ou pour améliorer d'autres aspects (capacité respiratoire ou cardiaque, endurance, souplesse et équilibre). Le maintien de ces composantes physiques contribue à réduire le risque de chutes et de fractures, aux répercussions potentiellement désastreuses sur l'état de santé fonctionnel et général. En conséquence, l'activité physique représente un facteur déterminant dans le maintien d'une bonne qualité de vie et une opportunité unique d'accroître le nombre d'années vécues de manière active et indépendante après l'âge de la retraite.

Le plan cantonal « je mange bien, je bouge bien » s'adresse certes pour l'instant à des groupes de population plus jeunes que ceux visés dans le présent concept, mais il est prévu d'élargir ce programme à d'autres groupes de population, et en particulier aux personnes âgées.

Le concept cantonal de soins palliatifs

Dans ce projet de concept en cours d'élaboration, la réalité et les besoins spécifiques des senior-e-s et de leurs familles seront pris en compte. Les soins palliatifs dans les EMS et les services d'aide et de soins à domicile ainsi que la formation du personnel soignant sont des thèmes abordés dans ce contexte.

La Direction de la santé et des affaires sociales veillera à la coordination des différents programmes et concepts cantonaux avec le concept Senior+ afin de permettre une mise en œuvre cohérente, harmonieuse et efficiente des différentes mesures prises par les pouvoirs publics.

Le présent concept définit les principaux axes que l'Etat se propose de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la politique cantonale. Les communes, quant à elles, déterminent de manière autonome les priorités qu'elles entendent établir et les mesures qu'elles souhaitent mettre en œuvre pour compléter et soutenir la politique en faveur des senior-e-s.

3 Les principes de la politique cantonale relative aux senior-e-s

3.1 Les objectifs de la politique

L'analyse du dispositif actuel en lien avec les senior-e-s a permis de mettre en évidence trois grandes problématiques communes à tous les domaines d'intervention considérés (voir point 3.3) : le risque d'exclusion des senior-e-s, des entraves à leur autonomie ainsi qu'un manque de reconnaissance de leurs besoins et de leurs compétences. Dès lors, la politique du canton de Fribourg vise trois objectifs, à savoir l'intégration des senior-e-s dans la société, leur autonomie ainsi que la reconnaissance de leurs besoins et de leurs compétences.

Ces constats ont amené à formuler en termes de vision sociétale les objectifs politiques vers lesquels propose de tendre la politique du canton de Fribourg en faveur des senior-e-s :

- > Les senior-e-s évoluent dans un environnement qui favorise leur autonomie et respecte leur dignité.
- > La société perçoit le vieillissement comme un processus naturel qui contribue à son enrichissement.

3.2 Les bénéficiaires

Principaux bénéficiaires⁶ des interventions des pouvoirs publics, les senior-e-s sont défini-e-s de manière générale comme étant les personnes ayant atteint l'âge de la retraite. Toutefois, cette limite d'âge n'est pas absolue.

Dans le domaine du travail, par exemple, les bénéficiaires directs des interventions des pouvoirs publics ne sont pas encore des senior-e-s. Les interventions des pouvoirs publics dans ce domaine ont dès lors un caractère préventif et s'adressent à des personnes encore dans la vie active, mais qui se préparent à entrer dans une nouvelle phase de leur vie.

Dans le domaine de la prise en charge socio-sanitaire, l'action des pouvoirs publics se concentre sur les « senior-e-s fragilisé-e-s », à savoir sur les personnes à la retraite qui se trouvent dans une situation de fragilisation physique, psychique ou sociale (isolement).

3.3 Les domaines d'intervention

Le vieillissement est un processus qui varie considérablement d'un individu à l'autre, selon les modes de vie, le sexe, l'âge, l'environnement, le niveau de formation et la situation économique. Ainsi, l'environnement constitué par le logement et le quartier, l'activité, les ressources économiques et les relations sociales de la personne, ainsi que les politiques qui y sont liées, ont-ils un impact sur le processus de vieillissement. Selon

⁶ Les senior-e-s ne sont pas les seul-e-s bénéficiaires de la politique cantonale en faveur des personnes âgées. Selon les domaines d'intervention, le cercle des bénéficiaires est étendu à d'autres cercles de personnes.

Lalive d'Epina⁷ et al. (2000), le modèle général du parcours de vie de la personne définit et ordonne un certain nombre d'étapes, chacune d'entre elles correspondant à un statut spécifique et à un ensemble de rôles sociaux. De plus, la position occupée par les individus dans le parcours de vie définit les principaux enjeux qu'ils doivent affronter, dans le cadre d'un ensemble spécifique de contraintes et de possibilités. Ainsi, chaque étape, comme chaque période de transition, définit le cadre général du déroulement de leur vie. L'approche de la retraite, la retraite indépendante, la fragilisation et la vie dépendante, la fin de vie, sont autant d'étapes liées au parcours des senior-e-s.

La structure du concept Senior+ est fondée sur cette notion de parcours de vie qui permet de placer les senior-e-s et les défis auxquels ils sont confrontés au centre des réflexions. Les domaines d'intervention définis dans le concept Senior+ correspondent à ces différentes étapes.

Par ailleurs, le Conseil Fédéral a défini, dans sa stratégie politique en faveur des personnes âgées⁸, cinq grands thèmes déterminants pour le vieillissement individuel sur lesquels il est possible d'agir par les politiques publiques : santé et soins médicaux, logement et mobilité, travail et transition vers la retraite, situation économique des rentières et rentiers, engagement et participation sociale.

Le concept Senior+ reprend ces thèmes et propose d'atteindre les trois objectifs politiques en concentrant l'action des pouvoirs publics sur les cinq domaines d'intervention suivants :

- > le travail ;
- > le développement personnel ;
- > la vie associative et communautaire ;
- > les infrastructures, l'habitat et les services ;
- > les soins et l'accompagnement social à la personne fragilisée.

Pour chacun de ces domaines, le concept :

- > énonce les enjeux et précise les objectifs politiques ;
- > donne un aperçu des mesures existantes ;
- > définit les axes d'intervention et les axes organisationnels permettant d'atteindre ces objectifs.

⁷ Lalive d'Epina C., Bickel J.F., Maestre C., Vollenwyder N., 2000, *Age – Cohorte – Parcours de vie*, In : Lalive d'Epina et al. Vieillesse au fil du temps. Une révolution tranquille, Réalités sociales, Lausanne.

⁸ Conseil fédéral, 2007, Stratégie en matière de politique de la vieillesse, rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003, Berne.

4 Le domaine du travail (D1)

4.1 Etat de situation

La proportion des travailleuses et travailleurs âgés dans la population active va continuer d'augmenter. La participation des senior-e-s au monde du travail deviendra un enjeu important, dans la mesure où elle contribuera au maintien voire à l'accroissement de la production nationale. A partir de 2020, le nombre de personnes en âge AVS va augmenter massivement. Par contre, le nombre de personnes qui commencent une activité professionnelle va rester stable. Ce phénomène va remettre en cause l'équilibre entre les personnes actives et les personnes non actives et aura des effets sur le marché du travail.

Dans sa stratégie en matière de politique de la vieillesse (2007), le Conseil Fédéral a identifié plusieurs problématiques concernant les personnes de 50 ans et plus en lien avec le marché du travail, dont les difficultés en cas de chômage et l'exposition en cas de restructurations et de licenciement. Un point essentiel relatif à ce thème concerne le fait que les personnes âgées à la recherche d'un emploi peuvent être défavorisées par certaines caractéristiques des assurances sociales, - système qui dépend dans une large mesure du niveau législatif fédéral - qui créent des incitations négatives à leur engagement. L'employabilité, c'est-à-dire la capacité d'une salariée ou d'un salarié à conserver ou à obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau, est au centre de cette thématique.

A l'instar de la situation en Suisse⁹, les travailleuses et travailleurs âgés du canton de Fribourg ont plus de difficulté que les personnes plus jeunes à retrouver un travail lorsqu'elles ou ils sont touchés par le chômage de longue durée ou lorsqu'elles ou ils sont à la recherche d'un emploi¹⁰. Par ailleurs, ces personnes peuvent faire l'objet d'une certaine forme d'exclusion sur le lieu du travail (accès à la formation, participation à des projets) et d'autres formes de discrimination liées à l'âge¹¹. Une étude menée dans le cadre du projet 50+ santé auprès du personnel de l'Etat du canton de Fribourg¹² démontre que les personnes de plus de 50 ans souffrent parfois de certains stéréotypes liés à leur âge.

4.2 Mesures existantes

Le canton de Fribourg a déjà prévu des mesures qui favorisent les conditions de travail correspondant aux besoins des personnes âgées de 50 ans et plus, notamment par le biais :

- > de l'ordonnance du 24 avril 2007 relative à la sécurité et la protection de la santé au travail ;
- > du règlement du 15 juin 2009 sur le temps de travail du personnel de l'Etat, introduisant une plus grande flexibilité du temps de travail ;
- > du projet cantonal fribourgeois 50+ santé ;
- > de la Stratégie du Conseil d'Etat de lutte contre le chômage de longue durée, avec notamment le projet « Pôles d'insertion », mis en place depuis mars 2013.

⁹ Rapport du Conseil Fédéral sur la Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté 2010 donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 13 janvier 2006.

¹⁰ Rapport de la Commission d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée à l'intention du Conseil d'Etat du 14 juin 2013.

¹¹ Rehberg, Walter; Moser, Benjamin (2012) Altersdiskriminierung in Europa und der Schweiz: Die Sicht der Betroffenen, in: Felix Bühlmann, Céline Schmid Botkine (Hrsg.) Sozialbericht 2012: Fokus Generationen, Zürich: Seismo: 156-176.

¹² Le Garrec S., Baechler D., Rapport de recherche 50+, 2007 Université de Fribourg.

4.3 Enjeux du concept Senior+

Dans sa stratégie en matière de politique de la vieillesse, le Conseil fédéral a inclus le domaine du travail comme l'un des thèmes sur lequel il est nécessaire d'agir, en précisant que le parcours professionnel des travailleuses et travailleurs de 50 ans et plus détermine leur état de santé après 50 ans¹³. La Confédération a réuni les cantons et les partenaires sociaux à une table ronde en mai 2013 pour lancer des initiatives concertées visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Dans ce cadre, les cantons se sont engagés à proposer des mesures concrètes pour notamment créer de bonnes conditions de travail pour les travailleuses et travailleurs plus âgés¹⁴. L'enjeu de la politique cantonale dans le domaine du travail est de maintenir ces personnes dans le monde du travail et de favoriser des conditions de travail qui mettent en valeur leurs compétences et tiennent compte de leurs besoins. Les axes d'intervention et les axes organisationnels des pouvoirs publics dans le domaine du travail devront permettre aux principaux bénéficiaires, à savoir aux personnes de 50 ans et plus qui exercent une activité professionnelle, de rester intégrées dans le monde du travail, de développer leurs compétences, de rester autonomes et d'être reconnues pour leur apport et leurs compétences. Elles devraient aussi permettre aux employeuses et employeurs ainsi qu'aux entreprises et, par eux, à leur clientèle, de bénéficier de l'importante ressource que constituent les compétences et l'expérience de ces personnes. La situation des proches de ces personnes sera aussi améliorée grâce à la stabilité financière et à l'autonomie que procure un emploi.

4.4 Axes d'intervention

Dans le domaine du travail, l'action des pouvoirs publics du canton de Fribourg se concentre sur les axes d'intervention suivants :

Axe d'intervention <i>DI/A1</i>	Inciter les chômeuses et chômeurs en fin de droit et proches de la retraite à ne pas recourir à l'aide sociale matérielle pour subvenir à leurs besoins vitaux
Axe d'intervention <i>DI/A2</i>	Sensibiliser les entreprises à la nécessité d'adapter leurs conditions de travail aux besoins de leurs collaboratrices et collaborateurs de 50 ans et plus
Axe d'intervention <i>DI/A3</i>	Sensibiliser les entreprises à la nécessité de préparer leurs collaboratrices et collaborateurs à la retraite

¹³ Conseil Fédéral, 2007, Stratégie en matière de politique de la vieillesse, rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003, Berne, p. 27.

¹⁴ <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=48927>

4.5 Axes organisationnels

L'Etat prendra en outre les mesures organisationnelles utiles et nécessaires en vue de :

Axe organisationnel <i>D1/AOI</i>

Favoriser l'employabilité des personnes de 50 ans et plus

5 Le domaine du développement personnel (D2)

5.1 Etat de situation

Il n'existe pas de définition scientifique claire de la notion de développement personnel et sa signification est variable selon les domaines dans lesquels elle est utilisée (psychanalyse, coaching, etc.). Les objectifs du développement personnel renvoient fréquemment à la connaissance de soi, à la valorisation des talents et potentiels, à l'amélioration de la qualité de vie, à la réalisation de ses aspirations et de ses rêves. D'autres objectifs peuvent être le maintien de la forme physique et mentale, le fait de prendre soin de soi et la maîtrise de la vie quotidienne.

Dans le contexte du projet Senior+, ces objectifs sont tous valables dans leur diversité, dans la mesure où la notion du développement personnel est ici comprise comme un cheminement personnel individuel par opposition à la relation qu'entretient l'individu avec la société. Le développement personnel doit s'inscrire dans une dynamique d'épanouissement personnel et de maintien de l'autonomie dans une optique préventive pour permettre le maintien à domicile le plus longtemps possible.

Dans le canton de Fribourg, il existe des cours de formation et des activités sportives organisés notamment par Pro Senectute ou la Croix-Rouge. Il manque toutefois une offre de formation ciblée et préventive, notamment dans le domaine de la maîtrise de la vie quotidienne, et l'offre de formation disponible est inégale selon les régions. Quant à l'information sur les possibilités existantes, elle est fragmentée et difficilement accessible.

5.2 Mesures existantes

Outre le soutien de la Confédération à des organismes tels que Pro Senectute, il n'y a pas de mesures significatives à signaler au plan cantonal.

5.3 Enjeux du concept Senior+

L'enjeu de la politique cantonale dans le domaine du développement personnel est de favoriser une offre de formation et de loisirs adaptée aux besoins des senior-e-s, qui favorise leur autonomie et le développement de leurs compétences et qui maintient leur santé physique et psychique.

Les principaux bénéficiaires des interventions des pouvoirs publics dans le domaine du développement personnel sont les senior-e-s qui disposeront d'offres de formation et de loisirs leur permettant de se maintenir en bonne santé psychique, de rester autonomes et actives/actifs dans notre société et de réduire leur dépendance par rapport à la société et en particulier par rapport à leurs proches.

5.4 Axes d'intervention

Dans le domaine du développement personnel, l'action des pouvoirs publics du canton de Fribourg se concentre sur les axes d'intervention suivants :

Axe d'intervention <i>D2/A1</i>	Inciter les senior-e-s à maintenir et à développer leurs capacités physiques et psychiques et à acquérir des compétences utiles à leur vie quotidienne ; les informer sur l'offre existante
Axe d'intervention <i>D2/A2</i>	Inciter les senior-e-s en situation de précarité financière à suivre des cours de formation ou d'activité physique leur permettant de maintenir et de développer leurs capacités physiques et psychiques

5.5 Axes organisationnels

L'Etat prendra en outre les mesures organisationnelles utiles et nécessaires en vue de :

Axe organisationnel <i>D2/A01</i>	Favoriser le développement de l'offre de formation pour les senior-e-s
---	--

6 Le domaine de la vie associative et communautaire (D3)

6.1 Etat de situation

De nombreuses études récentes¹⁵ démontrent que différentes expressions de la participation sociale ont un impact positif sur la santé mentale, physique, fonctionnelle et sociale des personnes âgées et permettent donc une diminution des coûts relatifs à la santé. Le degré de participation sociale des senior-e-s dépend de nombreux facteurs tels que l'âge, la santé physique et psychique, le sexe, le degré de formation, la possibilité d'être mobile, etc. On peut toutefois distinguer trois types d'interactions sociales importantes : l'interaction en contexte individuel (importante pour les personnes fragilisées), l'interaction en contexte de groupe ou associatif et l'interaction dans le contexte de l'engagement citoyen (qui est plutôt le fait de personnes qui n'ont pas de limitations fonctionnelles et qui englobe le bénévolat formel et informel et la participation politique).

La vision répandue de la retraite inactive est en mutation dans tous les pays européens. La retraite en tant que désengagement des activités sociétales ne correspond plus à la manière dont les personnes considèrent actuellement leur vie après la retraite.¹⁶

Les générations d'ainé-e-s d'aujourd'hui jouissent d'une meilleure santé et d'une meilleure formation que les générations précédentes. Elles possèdent des compétences sociales importantes. Les générations actuelles de jeunes retraité-e-s sont plus habituées à se situer dans un contexte sociétal changeant et globalisé. De ce fait, ces personnes sont plus aptes à s'adapter, à rester innovatrices et à apprendre¹⁷. On estime que 40 % environ des jeunes retraité-e-s en Suisse sont engagé-e-s dans des activités informelles telles que la garde des petits-enfants ou l'aide bénévole à des personnes extérieures à la famille.

Dans tous les domaines de la vie, les échanges de compétences entre les senior-e-s et les générations plus jeunes sont d'une importance majeure pour la cohésion sociale, les uns pouvant mettre à profit les connaissances des autres. Il est important d'éviter les cloisonnements entre les générations et de multiplier les possibilités de rencontres et d'échanges. Notre société dépendra de manière croissante des compétences des senior-e-s et de l'aide qu'elles pourront apporter aux générations plus jeunes ou aux senior-e-s fragilisé-e-s.

Si en Suisse et dans le canton de Fribourg, la solidarité intergénérationnelle fonctionne très bien à l'intérieur des familles (transferts de moyens financiers, échanges de connaissances et de pratiques culturelles, prise en charge des enfants par les grands-parents et des ainé-e-s fragilisés par les enfants), le Rapport social 2012¹⁸, qui se penche plus particulièrement sur les relations entre les générations en Suisse, indique que cette solidarité est pratiquement inexistante en dehors du cadre familial : les enquêtes sur l'intégration sociale, les activités de loisirs, l'implication dans la vie politique etc. des différentes générations démontre que plus de 80% des personnes entre 15 et 44 ans n'ont jamais de contact avec des personnes de plus de 70 ans, ni dans la vie professionnelle, ni dans le cadre d'activités bénévoles. Les amitiés intergénérationnelles sont tout aussi rares : presque 60% des jeunes adultes n'ont pas d'ami-e-s ou de connaissances parmi les personnes de plus de 70 ans.

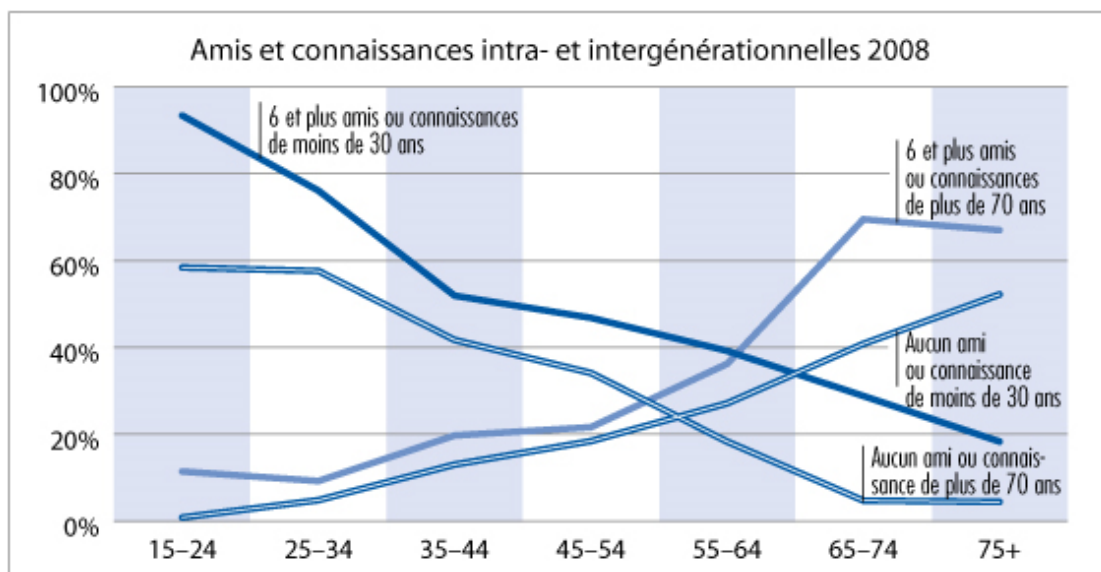
¹⁵ par ex. Bukov, A; Mass, I; Lamper, T., 2002, Social participation in very old age: cross-sectional and longitudinal findings from BASE, in The Journal of Gerontology, Series B. Vol. 57B, No. 6: 510-517.

¹⁶ Fragnière, J.-P., 2011, Les retraités. Des projets de vie, Lausanne, Editions Réalités sociales.

¹⁷ Höpflinger, F., 2009, Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter. Age Report 2009, Zürich, Seismo Verlag.

¹⁸ Bühlmann F. et al. 2012, Sozialbericht 2012 : Fokus Generationen, Zürich, Seismo.

Les contacts entre les générations en dehors du cadre familial sont dès lors tellement rares que la situation en est préoccupante.



Source : ESS 2008, Module Ageism

Dans le canton de Fribourg, la vie associative très riche dans les communes favorise les échanges entre les jeunes et les âgé-e-s, notamment dans le domaine culturel et sportif. Dans l'ensemble du canton, des institutions, associations et organismes privés ont mis en place des projets qui favorisent la solidarité intergénérationnelle.

Malgré ces efforts, le cloisonnement entre les générations est une réalité, particulièrement dans le contexte urbain. Les projets proposant des lieux d'échange entre les générations sont rares.

6.2 Mesures existantes

L'Etat de Fribourg a mis en œuvre plusieurs mesures pour favoriser les échanges entre les générations, dont les plus importantes sont les suivantes :

- > dans le domaine de la santé mentale, le plan d'action cantonal de promotion de la santé et de prévention 2011-2015 met l'accent sur les interventions favorisant la participation sociale de tous, notamment dans les activités communautaires ;
- > la DSAS a organisé plusieurs actions de sensibilisation au niveau cantonal pour promouvoir l'échange et la solidarité entre les générations, notamment la Journée internationale des personnes âgées, le 1^{er} octobre 2010 (actions intergénérationnelles dans les écoles primaires) et la Semaine des générations du 29 novembre au 7 décembre 2013.

6.3 Enjeux du concept Senior+

L'enjeu de la politique cantonale dans le domaine de la vie associative et communautaire est de favoriser la participation des senior-e-s à la vie de la communauté et leur engagement pour les autres et de favoriser les échanges entre les générations. Les interventions des pouvoirs publics doivent permettre aux senior-e-s d'être reconnu-e-s pour leur apport à notre société et de rester intégré-e-s dans la vie communautaire. Elles doivent contribuer à créer des conditions favorables pour permettre aux senior-e-s ainsi qu'aux autres générations de bénéficier de l'entraide mutuelle et de l'échange de compétences.

6.4 Axes d'intervention

Dans le domaine de la vie associative et communautaire, l'action des pouvoirs publics du canton de Fribourg se concentre sur les axes d'intervention suivants :

Axe d'intervention <i>D3/A1</i>	Sensibiliser les senior-e-s à l'intérêt de s'engager dans la vie communautaire, associative et politique ; les informer sur l'offre existante
Axe d'intervention <i>D3/A2</i>	Inciter les senior-e-s à appuyer les autres générations dans leurs tâches et leurs responsabilités et à participer à l'échange de compétences intergénérationnelles
Axe d'intervention <i>D3/A3</i>	Inciter les milieux associatifs à intégrer les senior-e-s dans leurs activités et à développer des projets intergénérationnels
Axe d'intervention <i>D3/A4</i>	Inciter la population à adopter un comportement respectueux et tolérant envers les autres générations
Axe d'intervention <i>D3/A5</i>	Sensibiliser la population à la nécessité d'adopter un comportement respectueux et tolérant envers les autres générations

6.5 Axes organisationnels

L'Etat prendra en outre les mesures organisationnelles utiles et nécessaires en vue de :

Axe organisationnel <i>D3/AOI</i>	Favoriser le développement de projets intergénérationnels
---	---

7 Le domaine des infrastructures, de l'habitat et des services (D4)

7.1 Etat de situation

La Constitution fédérale stipule à l'article 8 alinéa 2 que « Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment (...) d'une déficience corporelle, mentale ou psychique » et à son alinéa 4 que « la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées »¹⁹. Ces dispositions sont concrétisées dans la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (LHand) et concernent aussi les personnes âgées.

Celles-ci doivent pouvoir faire usage du domaine public sans rencontrer d'obstacle qui limite leur autonomie ou les met en danger (un tiers des piétonnes et piétons accidentés ou tués en Suisse a plus de 65 ans). Dès lors, il est important que les personnes âgées puissent disposer de chemins sécurisés, munis d'un éclairage suffisant et équipés en bancs publics. Les bâtiments publics et commerces doivent être accessibles pour des personnes à mobilité réduite.

L'aménagement de l'habitat est d'une importance centrale pour le maintien de l'autonomie des personnes âgées. Selon la recherche la plus récente concernant l'habitat des senior-e-s, seul 7% des personnes à partir de 60 ans désirent s'installer dans un appartement avec prestations médico-sociales médicalisé et 21% dans une résidence pour senior-e-s²⁰. La grande majorité des personnes âgées aimerait rester dans son cadre de vie habituel. Il ressort d'une étude publiée par les autorités allemandes qu'environ 83% de l'habitat occupé par des personnes âgées contient des barrières importantes qui pourraient potentiellement mettre en danger une vie autonome à domicile²¹. L'adaptation de l'habitat existant revêt donc une importance majeure.

Il ne s'agit pas de réfléchir uniquement en termes de logements sans obstacles, mais également à l'environnement social, notamment en ce qui concerne l'habitat intergénérationnel. La tendance actuelle en Suisse est de promouvoir des projets novateurs en matière d'habitat pour senior-e-s, mais également de favoriser l'habitat pour tous, à savoir des constructions qui sont dépourvues de barrières architecturales et qui garantissent un mélange des générations.²² Ce type d'habitat se révèle également positif en termes de rentabilité²³.

Au vu de l'évolution démographique et dans la perspective de privilégier le maintien à domicile, il est donc indispensable d'intégrer la promotion d'un habitat adapté aux personnes âgées dans la politique globale en faveur des senior-e-s. Dans ce contexte, il est important de rappeler que la mise en place de « structures intermédiaires », telles que les appartements protégés ou sécurisés, ne relève pas du domaine de l'habitat et des infrastructures. Il s'agit ici de favoriser la construction de logements adaptés aux senior-e-s et aux personnes à mobilité réduite et de l'adaptation de l'habitat aux besoins des senior-e-s. Quant aux prestations de soins dispensées dans des appartements avec services,

¹⁹ Il n'existe pas de loi fédérale concernant l'élimination des inégalités pour les personnes âgées. C'est donc par analogie que la LHand est applicable dans le domaine de l'accès aux infrastructures publiques.

²⁰ Höpflinger, F., 2009, Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter. Age Report 2009, Zürich, Seismo Verlag, p.131.

²¹ Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011, Wohnen im Alter Forschungen Heft 147, Berlin.

²² Höpflinger, F., 2009, Einblicke und Ausblicke zum Wohnen im Alter. Age Report 2009, Zürich, Seismo Verlag, p.143ff.

²³ Egger, S., Investitionschancen und bauliche Herausforderungen im Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung in der Schweiz, 2013, Universität Zürich.

elles relèvent du domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée et sont intégrées dans la planification des soins de longue durée exigée par la législation fédérale.

Pour garantir l'autonomie des senior-e-s qui vivent à domicile, il est également primordial de développer et d'étendre l'offre de services qui leur permet de maîtriser la vie quotidienne et de rester intégré-e-s dans la communauté.

La diversité des conditions cadres régionales a des conséquences sur le comportement des aîné-e-s en matière de transports. Les senior-e-s qui vivent dans les villes-centres sont celles et ceux qui présentent le plus fort taux de mobilité. Plus une personne âgée réside en périphérie, plus grande est la probabilité qu'elle reste à la maison et se retrouve dans une situation d'isolement social. En matière de transports publics, le défi consiste à garantir un système accessible et sûr pour les personnes à mobilité réduite et un réseau qui incite les senior-e-s à en faire usage.

Dans le canton de Fribourg, les infrastructures ouvertes au public sont parfois inaccessibles aux personnes à mobilité réduite et mal adaptées à leurs besoins. Dans le domaine de l'habitat, la palette d'offre de diverses formes d'habitat qui correspondent aux besoins des senior-e-s n'est pas suffisamment étendue. Il manque également des projets favorisant les échanges intergénérationnels. L'évaluation et l'adaptation de l'habitat existant en rapport avec les besoins des senior-e-s ne sont pas suffisamment développées. Par ailleurs, la densité du réseau de transports fribourgeois ne correspond pas totalement aux besoins et diversités des conditions cadres régionales, ce qui a une incidence sur les possibilités des senior-e-s d'être mobiles.

Les services de transports spécialisés pour le transport des personnes à mobilité réduite (comme PassePartout) sont surchargés.

7.2 Mesures existantes

L'Etat de Fribourg a mis en œuvre plusieurs mesures pour favoriser un habitat et des infrastructures qui correspondent aux besoins des personnes à mobilité réduite, dont les plus importantes sont les suivantes :

- > la Commission d'accessibilité du SECA examine les dossiers des bâtiments importants, les projets de constructions nouvelles et les projets de constructions publiques sous l'angle de la conformité aux règles en vigueur concernant l'accessibilité pour les personnes handicapées ;
- > l'Etat finance l'acquisition des véhicules de la fondation PassePartout.

7.3 Enjeux du concept Senior+

L'enjeu de la politique cantonale dans le domaine des infrastructures, de l'habitat et des services est donc de favoriser une offre de transports adaptée aux besoins des senior-e-s, de garantir l'accessibilité des infrastructures ouvertes au public aux personnes à mobilité réduite et de favoriser une offre d'habitat adaptée aux besoins des senior-e-s et favorisant les contacts intergénérationnels.

Les interventions des pouvoirs publics doivent permettre aux senior-e-s et aux personnes à mobilité réduite de rester autonomes et de pouvoir accéder aux infrastructures ouvertes au public. Elles permettront également aux senior-e-s de disposer d'une offre d'habitat, de transports et de services adaptée à leurs besoins. Les proches (famille, voisins) seront moins sollicité-e-s en raison d'un manque d'autonomie des senior-e-s. L'accessibilité des infrastructures ouvertes au public et un habitat adapté aux besoins des senior-e-s profiteront aussi à d'autres franges de la population, telles que les personnes en situation de handicap ou les familles. Le développement d'un habitat et d'espaces favorisant la solidarité intergénérationnelle sera bénéfique finalement pour l'ensemble de la société.

7.4 Axes d'intervention

Dans le domaine des infrastructures, de l'habitat et des services, l'action des pouvoirs publics du canton de Fribourg se concentre sur les axes d'intervention suivants :

Axe d'intervention <i>D4/A1</i>	Obliger les maîtres d'ouvrage et les architectes à construire des habitations plus accessibles aux personnes à mobilité réduite
Axe d'intervention <i>D4/A2</i>	Sensibiliser la population à la nécessité d'aménager les habitations de manière à les rendre plus conformes aux besoins des senior-e-s
Axe d'intervention <i>D4/A3</i>	Sensibiliser les propriétaires et les régies à l'intérêt d'inclure dans leur offre de logements des prestations de services répondant aux besoins des senior-e-s et favorisant leur sécurité
Axe d'intervention <i>D4/A4</i>	Inciter les maîtres d'ouvrages et les bailleur-e-s de bâtiments d'habitation à intégrer dans leur offre des prestations favorisant les échanges intergénérationnels
Axe d'intervention <i>D4/A5</i>	Sensibiliser les apprenant-e-s dans le domaine de la construction, des transports et de la communication à la réalité des senior-e-s
Axe d'intervention <i>D4/A6</i>	Informers les senior-e-s sur les possibilités d'adapter leurs logements ou de vivre dans des logements adaptés à leurs besoins
Axe d'intervention <i>D4/A7</i>	Informers les senior-e-s sur les bâtiments et infrastructures publiques accessibles aux personnes à mobilité réduite et sur les offres de transports existantes
Axe d'intervention <i>D4/A8</i>	Sensibiliser les fournisseuses et les fournisseurs de services à la nécessité d'organiser leurs infrastructures de façon à correspondre aux besoins des senior-e-s

7.5 Axes organisationnels

L'Etat prendra en outre les mesures organisationnelles utiles et nécessaires en vue de :

Axe organisationnel <i>D4/A01</i>	Développer l'offre de transports accessibles aux senior-e-s et des personnes à mobilité réduite
Axe organisationnel <i>D4/A02</i>	Développer l'offre de logements adaptés aux besoins des senior-e-s
Axe organisationnel <i>D4/A03</i>	Favoriser le développement de projets intergénérationnels

8 Le domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée (D5)

8.1 Etat de situation

La fragilisation est caractérisée par l'apparition de difficultés physiques, psychiques et sociales. Elle est également caractérisée par la tension entre la préservation du mode de vie antérieur et des rapports à autrui, leur adaptation ou leur transformation. Lors de cette étape, la personne âgée devient vulnérable²⁴. L'évolution de cette fragilisation peut mener à la perte d'autonomie partielle ou à la dépendance. Dans cette dernière situation, la personne ne peut plus assumer par elle-même les gestes de la vie quotidienne et dépend de l'aide d'autrui. Particulièrement en cas de polymorbidité (cumul de maladies) et en cas de démence, l'autonomie des personnes âgées se restreint et leur dépendance en soins de longue durée s'accroît.

La manière dont une personne vit les phases décrites ci-dessus dépend, pour une part importante, de la présence ou non d'un soutien, d'une ou d'un proche, ou d'une personne aidante. Parfois le manque ou l'épuisement des aidant-e-s (proches, aide informelle) et l'évolution de l'état physique ou psychique amènent à recourir à des fournisseuses et fournisseurs de prestations socio-sanitaires. Les différentes prestations et modes de prise en charge du dispositif socio-sanitaire (hôpitaux, EMS, services d'aide et de soins à domicile, professionnels de la santé, etc.) doivent être coordonnés et adaptés aux besoins des senior-e-s. Ce dispositif doit aussi soutenir les proches aidant-e-s. A relever par ailleurs qu'une prise en charge sanitaire de qualité n'est pas suffisante sans prise en compte de l'encadrement social des personnes fragilisées. Pour assurer l'autonomie et l'intégration de ces personnes, les prestations déjà existantes doivent encore être développées sur l'ensemble du territoire et être rendues visibles pour l'ensemble de la population.

Dans le canton de Fribourg, on constate un manque de coordination entre les fournisseuses/fournisseurs de prestations sanitaires. De plus, la responsabilité du pilotage politique et de la coordination dans le domaine des prestations médico-sociales n'est pas clairement définie²⁵. L'évaluation des besoins des personnes âgées est effectuée dans différents lieux, selon différentes méthodes, sans que des critères unifiés soient établis. L'orientation se fait également sans harmonisation des pratiques. Ainsi les personnes âgées fragilisées courent le risque de ne pas être prises en charge de manière adéquate par rapport à leurs besoins (lieu et moment de la prise en charge inappropriés par rapport aux besoins).

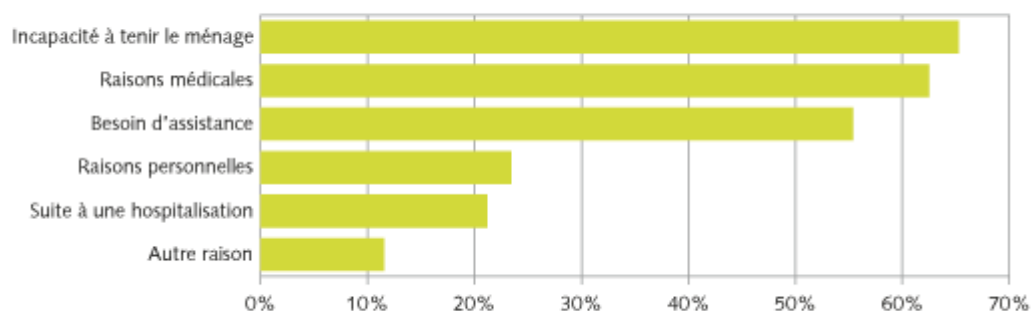
On constate également un manque de coordination et de visibilité dans le domaine des prestations sociales permettant de favoriser un maintien à domicile et d'améliorer l'intégration sociale des personnes aussi bien à domicile que dans les institutions. Selon l'Office fédéral de la statistique, l'entrée en EMS est le résultat d'un cumul de difficultés : les raisons médicales sont pratiquement toujours accompagnées de besoins d'assistance ou d'une incapacité à tenir le ménage.

²⁴ Lalive d'Épinay C., Bickel J.-F., Maystre c., Vollenwyder N., Vieillesse au fil du temps. Une révolution tranquille, Réalités sociales, Lausanne pp.29-59.

²⁵ Rapport du Conseil d'Etat No 89 du 19 août 2008 au Grand Conseil sur le postulat No 295.05 Marie-Thérèse Weber-Gobet/ René Thomet relatif à une politique globale en faveur des personnes âgées.

Raisons de l'institutionnalisation, en 2008/2009

Plusieurs réponses possibles



Source: Enquête sur la santé des personnes âgées vivant dans les institutions

© OFS

Dans ce domaine, il existe une offre fragmentée fournie par de nombreux organismes, publics ou parapublics, privés subventionnés ou non, ainsi que par des privé-e-s exerçant une activité à but lucratif. De ce fait, les prestations d'accompagnement social sont difficiles à répertorier et à coordonner. De plus, il n'existe pas d'information centralisée destinée aux personnes âgées sur l'offre existante, ce qui rend l'accès à ces prestations difficile.

8.2 Mesures existantes

Plusieurs projets ont été initiés par l'Etat de Fribourg pour améliorer la prise en charge des personnes fragilisées et pour améliorer la coordination entre les prestataires de soins :

- > la planification des soins de longue durée (2011-2015) est l'un des six volets composant la planification sanitaire du canton. Elle s'inscrit dans la démarche globale du projet Senior+ et détermine la planification des établissements médico-sociaux (EMS) qui offrent des soins de longue durée et s'étend également à l'offre des soins de longue durée pour les personnes vivant à domicile. Pour la période de 2011 à 2015, elle prévoit une augmentation de 142 lits long séjour, une augmentation des lits court séjour de 49 à 89, et de l'effectif employé dans les soins et l'aide à domicile de 338 EPT à 424 EPT ;
- > conformément aux exigences du droit fédéral, l'utilisation de l'outil d'évaluation RAI NH (Resident Assessment Instrument Nursing Home) a été généralisée dans les EMS du canton depuis le 1er janvier 2012. En plus d'un système de financement par les assurances maladie, il s'agit d'un instrument reconnu au plan international visant à promouvoir l'identification systématique et standardisée des problèmes de santé des personnes âgées ; il permet de déterminer les besoins en soins et la dotation y relative ;
- > un projet visant à redéfinir la mission de l'accueil court séjour dans les EMS du canton a été lancé. Ce projet vise notamment à proposer de nouvelles modalités d'organisation de cette offre de prestations pour mieux correspondre aux besoins ;
- > le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM) a mis en place trois unités de soins aigus de psychiatrie pour personnes âgées au centre de soins hospitaliers de Marsens ainsi qu'une unité de soins de longue durée reconnue en tant qu'EMS. De plus, il a créé une consultation-liaison en EMS, dont le but est d'assurer des prestations spécialisées pour les résident-e-s présentant des pathologies psychiatriques ;
- > dès 2015, la reconnaissance d'unités spécialisées en démence dans les EMS est prévue
- > l'unité d'accueil temporaire et d'orientation (UATO) est un projet pilote lancé par la Direction de la santé et des affaires sociales en étroite collaboration avec le HFR. Ce projet vise à offrir aux personnes âgées hospitalisées une prise en charge post-hospitalière en vue de favoriser leur retour à domicile ou, si ce retour n'est pas envisageable, de préparer leur entrée en EMS ;
- > le 28 septembre 2012, la DSAS a initié un projet de Concept cantonal de soins palliatifs ;
- > initié en automne 2007, le projet Voltigo a été mis en place pour développer un réseau de soutien, de réadaptation et de soins palliatifs dans le canton de Fribourg.

8.3 Enjeux du concept Senior+

L'enjeu de la politique cantonale dans le domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée est donc de garantir l'accès à une offre coordonnée de prestations sociales et sanitaires adaptée aux besoins des senior-e-s, qui respecte leur autodétermination et favorise leur autonomie.

Les principaux bénéficiaires des interventions des pouvoirs publics sont les senior-e-s fragilisé-e-s qui disposeront d'une offre de prestations sociales et sanitaires adaptée à leurs besoins. Les proches bénéficieront d'un important appui pour la prise en charge des senior-e-s fragilisé-e-s. L'ensemble de ces interventions déchargera le dispositif socio-sanitaire, contribuant ainsi à la maîtrise des coûts. Les mesures organisationnelles veilleront à favoriser le pilotage efficace de la politique dans le domaine médico-social et la coordination entre les prestataires de soins. Elles contribueront à garantir la qualité des prestations de soins sur l'ensemble du territoire du canton, ainsi qu'une offre variée et adaptée aux besoins des senior-e-s.

8.4 Axes d'intervention

Dans le domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée, l'action des pouvoirs publics du canton de Fribourg se concentre sur les axes d'intervention suivants :

Axe d'intervention <i>D5/A1</i>	Obliger les institutions de santé à remplir des exigences de qualité minimales
Axe d'intervention <i>D5/A2</i>	Inciter les professionnel-le-s de la santé à collaborer avec les fournisseuses et fournisseurs de prestations mandatés
Axe d'intervention <i>D5/A3</i>	Informar la population des prestations existantes dans le domaine des soins et de l'accompagnement social à la personne fragilisée
Axe d'intervention <i>D5/A4</i>	Inciter les proches à participer à la prise en charge des senior-e-s fragilisés et les informer
Axe d'intervention <i>D5/A5</i>	Inciter les proches, les commerces et les fournisseuses et fournisseurs de services de proximité à participer à une organisation de veille préventive

8.5 Axes organisationnels

L'Etat prendra en outre les mesures organisationnelles utiles et nécessaires en vue de :

Axe organisationnel <i>D5/A01</i>	Coordonner l'offre de prestations
---	-----------------------------------

Axe organisationnel <i>D5/A02</i>	Développer l'offre de prestations favorisant le maintien à domicile
Axe organisationnel <i>D5/A03</i>	Garantir la qualité des soins fournis aux senior-e-s fragilisé-e-s
Axe organisationnel <i>D5/A04</i>	Améliorer et valoriser les compétences dans la prise en charge des senior-e-s fragilisé-e-s

9 La mise en œuvre

La concrétisation des axes d'intervention et des axes organisationnels contenus dans le concept Senior+ fait l'objet d'un plan de mesures pluriannuel. Celui-ci priorise pour une durée de cinq ans les mesures à mettre en œuvre par l'Etat en fonction de leur impact et en tenant compte des ressources financières disponibles.