



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Xavier Ganioz

2013-CE-33 [3164.13]

Politique en faveur des aîné-e-s : appartements protégés et prestations complémentaires

I. Question

On compte aujourd'hui près de 45 000 personnes âgées de plus de 65 ans vivant dans notre canton. Les estimations projetées à quinze ans en prévoient plus de 60 000.

Depuis la disparition des homes simples et, récemment, du dernier établissement de ce type, la Villa Saint-François, il n'existe plus de structure assurant des prestations socio-hôtelières. Si pendant des décennies la principale réponse donnée aux problèmes liés à la gérontologie a été la création d'EMS, force est de constater que l'on ne sera pas en mesure de doubler le nombre d'établissements dans notre canton d'ici à une vingtaine d'années.

Le concept « Senior+ », élaboré par le Conseil d'Etat, va d'ailleurs clairement dans le sens de ce constat en préconisant le maintien à domicile des personnes âgées et le développement de structures intermédiaires efficaces. Par ce dernier terme, on évoque une appellation vague qui peut désigner beaucoup de choses : on entend par exemple les appartements protégés, réclamés avec insistance depuis plus de dix ans par la Fédération fribourgeoise des retraité-e-s ; on comprend également, dans ce terme, les logements à prix abordable pour les personnes âgées, les appartements ouverts avec local communautaire, les habitations à proximité d'EMS, les quartiers intergénérationnels, les appartements EMS disséminés en milieu urbain, les foyers de jour ou de nuit, les unités de courts séjours, etc.

En ce qui concerne les appartements protégés (dont la définition appelle, elle aussi, une précision – cf. le postulat 2092.11 Thomet/Krattinger), leur développement est sans cesse souligné. Or, à l'heure actuelle, on est en la matière dans un domaine largement libéral qui échappe à la planification à l'échelle cantonale. Leur multiplication répondrait pourtant efficacement tant au défi du vieillissement de la population qu'aux problèmes budgétaires de l'Etat et des communes. En effet, sans réalisation d'appartements protégés, il faudra investir de manière très coûteuse dans les EMS ; sans compter qu'il est plus avantageux d'agir en amont, dès aujourd'hui.

Pour rendre possible une réalisation coordonnée de ce type de structures intermédiaires – comme l'appelle de ses vœux le concept « Senior+ » – et permettre aux pouvoirs publics de reprendre la main sur ce sujet, il convient d'en donner les moyens aux communes.

En effet, le revenu des aîné-e-s est parfois assez maigre. Pour les plus âgé-e-s, il faut souvent avoir recours aux prestations complémentaires qui admettent un loyer maximal de 1200 francs. Le développement des appartements protégés est freiné par ce montant limité. Or, comme le soulignent les responsables de l'AFIPA (voir l'article de *L'Objectif* du 25 novembre 2011, pp. 6 et 7), ce dont ont besoin nos aîné-e-s, ce sont des prestations de service, à savoir un concierge social, par

exemple, qui rend visite, change les ampoules, offre sa collaboration, un service de nettoyage du linge, un système d'alarme en cas de chute, des locaux communautaires. Avec 1200 francs par mois, tout cela n'est pas possible.

En revanche, en élevant ce montant à 3000 francs (ce chiffre est simplement indicatif), les communes seraient en mesure de financer plus facilement la construction de véritables appartements protégés qui seraient à la disposition d'une population sensible et fragilisée.

Il semblerait d'ailleurs que le canton de Fribourg ne soit pas en avance sur le sujet ; des solutions existent ailleurs, notamment des expériences menées dans les villes de Bienne, Sierre, Berne et Zurich.

(Voir également :

- > Memento vaudois indiquant que le loyer dans un appartement protégé est plus élevé : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/sash/fichiers_pdf/Mementos/Memento_No_13.pdf
- > Brochure vaudoise sur le logement protégé : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/lognements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/SSP_brochure_bd.pdf
- > Liste des logements protégés conventionnés : http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/sante_social/lognements_proteges/fichiers_pdf/Documentation/liste_logements_prot%C3%A9g%C3%A9s_conventionn%C3%A9s.pdf
- > Brochure appartements protégés Oron (prix des appartements vers la fin de la brochure) : http://www.logement-protege.ch/media/Plaquette_logements_proteges_de_lucens.pdf
- > Brochure appartements protégés La Longeraie à La Paix du soir : http://www.paixdusoir.ch/uploads/assets/files/Pr%C3%A9sentation%2023_02_2012.pdf
- > Brochure de l'Association bernoise des établissements médico-sociaux – Manifestation du 12.12.2012 – « Financement des logements avec prestations ».)

Sur la base de ce qui précède, je pose les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Le Conseil d'Etat compte-t-il élever le seuil des prestations complémentaires relatives au loyer pour permettre le développement des appartements protégés dans les communes ?
2. Si oui, par quel biais (modification de loi, d'ordonnance...), selon quels montants et dans quels délais ?
3. Sinon, selon quel calendrier le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place les mesures adéquates pour garantir le développement des appartements protégés dans notre canton ? (« Senior+ » ?)
4. Le Conseil d'Etat peut-il faire le bilan des expériences menées en la matière dans les autres cantons ?
5. Une définition exacte du terme « appartement protégé » peut-elle être avancée selon l'interprétation du Conseil d'Etat ?

31 juillet 2013

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre de préambule, il importe de resituer le contexte fribourgeois de la prise en charge médico-sociale des seniors, ainsi que de celui des homes simples et des appartements protégés.

Contrairement aux dires du député Ganioz, les homes simples n'ont pas totalement disparu du paysage médico-social fribourgeois. Il existe aujourd'hui encore quatre homes simples, à savoir l'Altersheim Hospiz St. Peter à Gurmels (42 places), le foyer St-Joseph à Morlon (21 places), le foyer Ste-Elisabeth à Fribourg (18 places) et le foyer Les Peupliers à Oberried, à (17 places). De plus, 33 lits non médicalisés sont aussi à disposition dans des EMS.

Selon une enquête réalisée en 2010, le canton de Fribourg comptait environ 850 appartements protégés, dont 20% environ bénéficiaient de prestations hôtelières et/ou de soins de la part d'un EMS situé à proximité immédiate de ces habitations collectives. Comme cela vaut pour les établissements médico-sociaux (EMS) qui accueillent des personnes âgées et leur prodiguent des soins, les questions immobilières et socio-hôtelières en lien avec les appartements protégés ne relèvent pas, selon la législation fédérale actuelle, de la compétence de l'Etat. Seules les exigences relatives aux soins prodigués dans ces infrastructures ainsi que leur surveillance font partie des tâches dévolues à l'Etat. En raison de ce partage des responsabilités entre Etat et communes, le système fribourgeois de prise en charge médico-sociale ainsi que la situation du financement des appartements protégés n'est dès lors pas directement comparable avec d'autres cantons dans lesquels l'Etat participe financièrement tant aux prestations de soins qu'aux prestations socio-hôtelières, en particulier via des subventions pour la construction (p. ex. le canton de Vaud).

1. Le Conseil d'Etat compte-t-il élever le seuil des prestations complémentaires relatives au loyer pour permettre le développement des appartements protégés dans les communes ?

Lorsque les personnes vivant à domicile, dans un appartement protégé ou non, ne disposent pas des ressources financières leur permettant de financer leurs besoins vitaux, elles peuvent solliciter des prestations complémentaires. Le montant du loyer pris en compte afin de définir si une personne a droit à des prestations complémentaires relève de la compétence de la Confédération et non du canton. Le montant maximal du loyer actuellement pris en considération s'élève à 1 100 francs par mois pour une personne seule et à 1 250 francs par mois pour un couple, montant auquel peut s'ajouter un forfait annuel jusqu'à 3600 francs pour des infrastructures accessibles en chaise roulante. Des discussions sont actuellement en cours au niveau fédéral visant à augmenter le montant du loyer et à l'adapter à l'évolution du marché.

En principe, le montant de ce loyer devrait correspondre aux charges immobilières de bon nombre d'appartements protégés, mais il ne couvre en revanche pas le coût des prestations de service qui d'appartements protégés, mais il ne couvre en revanche pas le coût des prestations de services qui sont offertes aux personnes vivant dans des appartements protégés, telles que les systèmes d'appel d'urgence, une conciergerie sociale, des prestations de buanderie et de repas, l'animation etc. Or, aujourd'hui déjà, ces prestations peuvent être facturées en sus du loyer et sont remboursables par les prestations complémentaires (remboursement des frais de maladie) jusqu'à concurrence de 25 000 francs par année pour une personne seule ou de 50 000 francs pour un couple. Ces montants sont encore plus élevés si la personne est au bénéfice d'une allocation pour impotence moyenne ou grave. Cela signifie qu'en plus du loyer mensuel de 1 100 pour une personne seule (1 250 francs pour un couple), un montant annuel de 25 000 francs (50 000 francs pour un couple) est à

disposition pour financer les prestations offertes aux seniors vivants dans un appartement protégé, soit un montant journalier arrondi à 104 francs.

Il est important de signaler que, dans le cadre du projet Senior+ actuellement en consultation, il est prévu de développer les offres de prestations de services à domicile pour répondre aux besoins des seniors. Il apparaît en effet important de ne pas réserver toutes ces prestations de services nécessaires pour favoriser le maintien à domicile aux seuls appartements protégés, au risque de créer des ghettos, mais bien de tendre à la généralisation de certaines de ces prestations à l'ensemble des habitations où vivent et où vivront de plus en plus de seniors (ex. conciergerie sociale).

2. *Si oui, par quel biais (modification de loi, d'ordonnance...), selon quels montants et dans quels délais ?*

Compte tenu de ce qui a été dit précédemment, aucune modification du montant du loyer pris en compte dans le calcul des prestations complémentaires n'est envisageable sur le plan cantonal, mais résultera d'une modification de la législation fédérale.

3. *Sinon, selon quel calendrier le Conseil d'Etat prévoit-il de mettre en place les mesures adéquates pour garantir le développement des appartements protégés dans notre canton ? (« Senior+ » ?)*

La création d'appartements protégés en tant que tels est certes souhaitable dans certaines situations, mais ce n'est de loin pas la seule mesure envisageable pour offrir aux seniors des appartements sécurisés avec des prestations de services. En effet, est-il normal de réserver aux seniors vivants dans des appartements protégés le droit de vivre dans un environnement sécurisé ? Au vu de l'ampleur de l'évolution démographique qui nous attend et pour éviter un cloisonnement de notre société, il faut agir à d'autres niveaux : l'aménagement de l'habitat visant à sécuriser le lieu de vie de la personne âgée, comme celui de la personne en situation de handicap, ainsi que le développement d'une offre de prestations de services à domicile visant à garantir la sécurité de la personne qui y vit (ex. conciergerie sociale), de lui faciliter certaines tâches (ex. buanderie, achats) et de lui permettre ainsi de garder son autonomie et de rester intégrée dans son environnement social. Diverses mesures prévues dans le plan de mesures Senior+ 2016–2020 vont dans ce sens. Il est prévu que ces mesures entrent en vigueur de manière échelonnée à partir de 2016.

4. *Le Conseil d'Etat peut-il faire le bilan des expériences menées en la matière dans les autres cantons ?*

Si certains cantons voisins de celui de Fribourg, tel que le canton de Vaud, soutiennent activement la création d'appartements protégés, notamment par le financement des infrastructures (cf. remarque initiale sous point 1), nous ne disposons pas d'informations relatives aux différentes démarches entreprises dans d'autres cantons en vue de sécuriser l'habitat dans son ensemble et pour développer des prestations visant à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées, ces prestations étant pour la plupart mises en œuvre en dehors d'un concept global, tel que développé dans le canton de Fribourg. C'est en cela que la démarche du canton de Fribourg est unique en Suisse et suscite beaucoup d'intérêt en dehors du canton.

5. *Une définition exacte du terme « appartement protégé » peut-elle être avancée selon l'interprétation du Conseil d'Etat ?*

Par « appartement protégé », on entend tout d'abord un lieu de vie intégré dans un bâtiment qui respecte les normes de construction fixées par la législation fédérale et cantonale édictée pour tenir compte des besoins des personnes à mobilité réduite. La personne qui y vit y a son domicile et elle paie un loyer fixé sur la base d'un contrat de location.

Ce qui différencie l'appartement protégé des autres logements collectifs construits selon les normes « sans barrière », c'est que la personne qui y vit bénéficie de prestations de soins et/ou de prestations socio-hôtelières, telles que les repas communs, un service de conciergerie ou de buanderie, proposées par le propriétaire ou par l'organisme qui gère le bâtiment.

L'avant-projet de loi sur les prestations médico-sociales, actuellement en consultation, prévoit que les dispositions sur les EMS seront applicables par analogie aux habitations communautaires composées de plusieurs logements adaptés et sécurisés s'ils sont gérés par le même support juridique que celui de l'EMS, s'ils offrent des prestations socio-hôtelières et assurent la prise en charge des soins grâce à du personnel engagé par ce même support juridique. Cette mesure permet, d'une part, d'assurer le financement des assureurs-maladie pour des prestations de soins qui seraient prodiguées 24 heures sur 24 et évite, d'autre part, de devoir entamer la dotation en soins auxquels les résidents de l'EMS ont droit pour assurer ces soins aux personnes vivant dans les appartements protégés. Concernant les autres appartements protégés, gérés de manière indépendante, ils continueront comme aujourd'hui à être desservis en cas de besoin par les services d'aide et de soins à domicile.

30 juin 2014