



Rapport 2013-DSAS-35

29 septembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2092.11 René Thomet/Ursula Krattinger-Jutzet – Appartements protégés pour personnes âgées

Nous avons l'honneur de vous soumettre notre rapport sur le postulat cité en titre suite à son acceptation par le Grand Conseil, en date du 13 septembre 2012.

1. Introduction

Le postulat 2092.11 déposé et développé le 9 juin 2011 (BGC 2011 p. 1329 ss) par les députés René Thomet et Ursula Krattinger-Jutzet demande au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de définir des règles fixant un cadre pour la construction d'appartements protégés et pour le financement des prestations qui sont offertes aux personnes qui y vivent. Dans sa réponse du 5 juin 2012, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil de traiter cette question dans le contexte du projet Senior+ afin de garantir la cohérence de ce nouveau dispositif global relatif à la personne âgée. De surcroît, la question des appartements protégés ne semblait pouvoir être dissociée de celle, beaucoup plus générale et néanmoins délicate, de la répartition des compétences et des charges entre l'Etat et les communes.

Le 13 septembre 2012, le Grand Conseil a accepté de prendre en considération le postulat, tout en refusant que le Conseil d'Etat intègre son rapport dans le message accompagnant les projets de loi élaborés dans le contexte du projet Senior+ (BGC 2012 p. 1522 ss). En effet, à 2 voix près, la majorité du Grand Conseil a estimé qu'il fallait déjà donner certaines réponses à différentes questions en lien avec la problématique des appartements protégés (notamment définition, accès), sans attendre les conclusions du projet Senior+.

Les premiers éléments d'information concernant les appartements protégés ont été donnés par le Conseil d'Etat, le 30 juin 2014, dans sa réponse à la question du député Xavier Ganioz «Politique en faveur des aîné-e-s: appartements protégés et prestations complémentaires» (2013-CE-33). Le Conseil d'Etat y aborde notamment la question de la définition des appartements protégés, de la dotation prévue dans ce type de logements lorsque les locataires bénéficient de soins prodigués par du personnel d'un EMS, confirme la nécessité de développer une offre de logements diversifiée, adaptée aux besoins des seniors, et traite aussi du financement des services qui peuvent être offerts dans ce type de logements, par le biais des prestations complémentaires.

Tout en reprenant dans le présent rapport les éléments de cette réponse, le Conseil d'Etat estime utile à la compréhension d'y intégrer aussi certains aspects du concept global de prise en charge élaboré dans le contexte du projet Senior+, dans la mesure où ils traitent directement du domaine concerné, et de situer la problématique du logement adapté aux besoins des seniors dans le contexte plus général de la politique de logement dans notre canton.

2. L'offre de logements pour seniors

2.1. La situation actuelle dans le canton de Fribourg

Comme le soulignent les postulants, la législation fribourgeoise ne connaît pas de définition de la notion d'appartement protégé. Cela étant, diverses offres ont été créées sous cette dénomination dans le canton au cours des dernières décennies.

Selon une enquête réalisée en 2010, le canton de Fribourg comptait alors environ 850 appartements pour seniors, dont quelque 20% comprenaient également des prestations hôtelières et/ou de soins prodigués par un EMS situé à proximité immédiate. Depuis, de nombreux projets de logements pour seniors ont vu le jour dans différentes communes du canton, d'autres sont en discussion. Dans le contexte d'une enquête menée par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan), le Service de la prévoyance sociale réactualise depuis la fin de l'été 2015 les données de l'enquête 2010, en y incluant notamment les informations relatives au type de services offerts. Au vu des nombreuses demandes d'informations reçues par la Direction de la santé et des affaires sociales au cours des dernières années, on peut d'ores et déjà constater que l'intérêt de développer un habitat pour seniors dans le canton de Fribourg est manifeste, tant auprès des investisseurs privés que des pouvoirs publics, et que ce marché est en plein essor («Altersimmobilien als neuer Wachstumsmarkt», in: *Neue Zürcher Zeitung*, le 1^{er} juillet 2015).

Pour répondre à la demande d'un habitat pour seniors, une offre diversifiée a vu le jour dans notre canton, et continue à se développer. En effet, les attentes des locataires de tels logements prennent des formes différentes – construction adap-

tée, habitations avec prestations hôtelières, accès aux soins, appartements communautaires – et peuvent évoluer, avec l'augmentation de l'âge notamment. Malgré la pluralité de l'offre et des besoins, on peut distinguer deux types d'appartements pour seniors, souvent qualifiés de «protégés»:

> **les logements adaptés**

Il s'agit de logements traditionnels mais qui présentent la caractéristique d'avoir été conçus sans barrières architecturales. La loi sur l'aménagement du territoire et les constructions exige que les bâtiments destinés à l'habitation collective comptant au moins huit unités de logement ou au moins six unités de logement dès trois niveaux habitables soient conçus conformément aux principes des logements sans barrière et adaptables (art. 129 al. 2 de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1). Cette norme est de la sorte applicable à une grande partie des immeubles locatifs. Ainsi, le droit cantonal contribue au développement d'un parc immobilier accessible en chaise roulante et présentant des installations tant extérieures qu'intérieures adaptées aux besoins des personnes à mobilité réduite.

> **les logements avec services**

Les logements avec services sont des logements adaptés offrant, en outre, différents services au locataire. Cette offre de services est variée. Elle peut consister en des prestations d'aide au ménage classiques, telles que les nettoyages ou la lessive, en la livraison de repas, ou encore en la dispense de soins 24h/24h. Le plus souvent, il s'agit de logements aménagés dans des bâtiments offrant aussi aux locataires des espaces communs leur permettant de maintenir des contacts sociaux et de s'adonner à des activités en groupe.

Une enquête menée en 2012 par Pro Senectute Vaud fait état de différences non négligeables par rapport à la fréquence avec laquelle les usagers d'appartements protégés vaudois déclarent faire appel aux différentes prestations hôtelières qui leur sont proposées. Ainsi, sur le plan global, on constate une propension plus importante à faire un *usage régulier* des services d'aide au ménage que des services pour les repas à domicile ou l'aide pour les courses et les transports. Par contre, le nombre de personnes ayant, *de manière sporadique*, besoin d'aide pour les transports ou pour les courses semble plus important que celui des personnes qui se font livrer des repas à domicile de manière irrégulière. En revanche, le nombre de personnes déclarant avoir *très souvent* besoin d'une prestation est similaire pour toutes les prestations hôtelières.

Ces différences pourraient s'expliquer par une évolution des besoins de la personne mais aussi par des attentes différentes en fonction de la situation de vie des locataires. De manière générale, tous âges confondus, on constate un intérêt marqué pour les appartements avec services, qui constituent un appui

apprécié par les personnes en âge actif également («Le boom des logements avec service» in: *La Liberté*, 11 février 2014). La teneur des prestations de services dispensées est donc amenée à varier fortement en fonction des besoins individuels.

A noter que les prestations des services d'aide et de soins à domicile sont disponibles tant dans les logements adaptés que dans les logements avec services, comme dans tout autre logement privé.

2.2. Les développements futurs

Au vu de l'évolution démographique et dans la perspective de privilégier le maintien à domicile, il est indispensable d'intégrer la promotion d'un habitat adapté aux personnes âgées dans la politique globale en faveur des personnes âgées.

C'est pourquoi la priorisation des mesures relatives au logement opérée dans le cadre du projet Senior+ s'est inscrite dans l'évolution actuelle en Suisse et dans plusieurs pays européens dont l'Allemagne, qui va clairement dans le sens de la promotion d'un habitat pour tous. En effet, nombreuses sont les personnes âgées qui ne souhaitent pas déménager dans des structures spécialement conçues pour les seniors, mais veulent rester dans leur cadre de vie familial (Neil Ankers, *Habitat Senior, Proposition de lexique romand unifié*, Curaviva Suisse (éd.), mai 2015, p. 5 ss).

Dès lors, plutôt que de se limiter à développer un habitat spécifique pour un nombre restreint de personnes âgées, le Conseil d'Etat a choisi de favoriser un habitat utile à la majorité de la population, à savoir des constructions qui sont dépourvues de barrières architecturales et qui garantissent un mélange des générations et favorisent la cohésion sociale. Ce type d'habitat évite la création de ghettos pour personnes âgées, soutient la vie autonome des seniors à domicile et permet aussi aux personnes en situation de handicap ainsi qu'aux familles de vivre dans un environnement sécurisé. Cette démarche s'inscrit ainsi dans une politique de développement durable.

Dans cette optique, les projets Senior+ et RPT Handicap ont été coordonnés et proposent de:

> **Développer un habitat adapté et sécurisé pour tous**

Afin d'améliorer l'accès des personnes en situation de handicap à des habitats conformes à leurs besoins, le projet RPT Handicap prévoit d'élargir les exigences actuelles en matière de construction aux nouvelles habitations comprenant au moins trois logements sur trois niveaux ou plus ou au moins quatre logements sur deux niveaux, à l'exception des habitations individuelles groupées.

Au-delà de retarder ou d'éviter l'institutionnalisation d'un nombre important de personnes, l'adaptation de l'habitat existant offre aux personnes âgées la possibi-

lité de vivre de manière autonome dans un environnement social leur étant familier. Dès lors, le projet Senior+ propose d'attribuer un mandat de prestations pour la création d'un service d'évaluation de l'habitat des seniors, qui permettra par la suite aux personnes concernées d'effectuer des transformations simples dans leurs logements pour en améliorer la sécurité ainsi que l'accessibilité.

Le projet Senior+ projette également la rédaction et la distribution d'une brochure contenant des informations relatives aux bonnes pratiques en matière de logements et d'infrastructures pour seniors et pour personnes en situation de handicap. Cette brochure, qui sera aussi disponible sur le site de l'Etat, fournira des informations et des liens utiles aux maîtres d'ouvrage en matière de standards de construction pour les habitations adaptées et permettra aux personnes concernées de s'informer sur les différentes adaptations simples pouvant être faites dans leur logement pour faciliter les gestes de la vie quotidienne et pour le rendre plus sûr. C'est donc dans ce cadre-ci que seront publiées les références aux normes en matière de construction sans barrières architecturales ainsi qu'aux ouvrages qui font autorité en matière de construction et d'aménagement des logements pour les seniors et personnes en situation de handicap. Pour renforcer l'information sur les possibilités d'aménagement des logements, l'Etat prévoit également l'organisation de visites d'habitations témoins répondant aux exigences de construction et d'aménagement pour seniors et pour personnes en situation de handicap.

Un autre élément important pour assurer la sécurité des personnes, qu'elles soient âgées ou non, est la présence d'une personne de référence dans les habitations collectives. Les conciergeries, qui assuraient traditionnellement un rôle de proximité, ont actuellement tendance à disparaître, remplacées par des services de nettoyage. En réaction à cette évolution, l'instauration de services de conciergerie sociale entend assurer aussi bien les prestations classiques inhérentes à l'entretien des locaux qu'un service de proximité social et assure notamment une présence 24h/24h en cas d'urgence. Cela permet de créer des liens dans les habitations collectives et de veiller aux besoins des personnes fragilisées. Ces services sont actuellement proposés par des entreprises privées, comme dans le canton de Soleure (in: <http://www.bonacasa.ch>), ou activement promus par les autorités communales, comme à Vernier (GE), où il a été décidé de collaborer avec les régies et les propriétaires dans le but de doter les locatifs de concierges sociaux pour réagir au sentiment d'insécurité exprimé par le 50% de la population locale. Dans ce même esprit, Senior+ prévoit d'organiser des séances d'information et de sensibilisation à l'intention des régies et de la Chambre fribourgeoise de l'immobilier et de créer avec leurs représentants des

groupes de travail visant à mettre en place des prestations de services en faveur des personnes fragilisées, tels que les conciergeries sociales.

> **Développer un habitat solidaire et intergénérationnel**

Le rapport AGE Report III 2014 (Höpflinger F., Van Wezemael J., AGE Report III 2014, *Wohnen im höheren Lebensalter, Grundlagen und Trends*, Zurich, Seismo) sur l'habitat des personnes âgées en Suisse confirme que la majorité des personnes âgées désire vivre dans un environnement dans lequel les différentes générations cohabitent. Afin de répondre à ce besoin, et en conformité avec le mandat constitutionnel sur la solidarité intergénérationnelle (art. 62 de la Constitution du canton de Fribourg; RSF 10.1), Senior+ envisage de financer le lancement de projets intergénérationnels visant notamment à soutenir la création de modèles de cohabitation solidaire entre personnes de différentes générations (par exemple, par le biais d'un soutien à la mise en place d'une conciergerie sociale ou d'une animation intergénérationnelle). Ce type d'habitation a fait ses preuves dans d'autres cantons, notamment dans celui de Vaud. Les résultats des évaluations de ces projets démontrent clairement qu'ils améliorent la qualité de vie de l'ensemble de la population dans les quartiers urbains comme dans les communes et qu'ils ont des effets positifs sur l'autodétermination des personnes âgées (in: <http://www.quartiers-solidaires.ch/>). La Direction de la santé et des affaires sociales suivra et analysera les projets de cohabitation intergénérationnelle lancés dans le canton dans le but de soutenir les communes, les organismes et les privés qui souhaitent en réaliser.

> **Développer une offre de prestations accessible à tous**

Les personnes vivant dans un logement ordinaire ou dans un appartement adapté respectivement avec services peuvent d'ores et déjà solliciter les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité (PC AVS/AI) si elles ne disposent pas des ressources financières leur permettant de financer leurs besoins vitaux. Quant aux prestations de services, telles que les systèmes d'appel d'urgence, la conciergerie sociale, les prestations de buanderie et de repas et l'animation, elles peuvent être facturées en sus du loyer et sont remboursables aux personnes bénéficiaires de PC AVS/AI, au titre de frais de maladie et d'invalidité, à hauteur de 25 000 francs par année.

En ce qui concerne les appartements avec services dans lesquels le personnel d'un EMS assure une prise en charge des soins 24h/24h, le projet de loi sur les prestations médico-sociales (art. 8 al. 3 P-LPMS), élaboré dans le contexte du projet Senior+, prévoit de les assimiler à des EMS. La prise en charge des soins dans ces établissements donnera ainsi droit à la même dotation en personnel de soins que celle prévue dans l'EMS. Ce

type particulier d'appartements avec services sera donc intégré dans la planification des soins de longue durée. Dans ces appartements, les locataires pourront profiter de prestations socio-hôtelières (p. ex. d'activités d'animation) ainsi que des prestations de soins fournies par les EMS 24h/24h et financées par l'assurance obligatoire des soins. La personne qui réside dans un tel appartement profite d'une plus grande autonomie qu'en EMS mais bénéficie d'un cadre de vie sécurisé et d'une prise en charge des soins plus étendue que celle offerte à domicile, dans des appartements avec ou sans services, où les soins sont prodigués par des services d'aide et de soins à domicile, publics ou privés, ou par des infirmiers ou infirmières indépendants. En d'autres termes, ce type d'appartement protégé offre une prise en charge spécifique, qui s'adresse spécialement aux seniors fragilisés. A contrario, l'ensemble des appartements avec services ne saurait dès lors être assimilé aux EMS.

2.3. La définition de la notion d'appartement protégé

Comme exposé ci-avant, l'éventail de prestations offertes en appartement protégé est large et adaptable en fonction des besoins, concrets, du senior souhaitant y faire appel. Persuadé que l'adéquation aux besoins doit rester la pierre angulaire de ce type de prestation, le Conseil d'Etat souligne le risque qu'une définition de la notion d'appartement protégé et donc une standardisation des prestations offertes dans ce type d'appartements pour seniors pourrait faire courir par rapport à la diversité de l'offre de prise en charge. A souligner que l'association AVRIL, dans son rapport final élaboré sur mandat des autorités vaudoises, privilégie également un panier de prestations modulable et personnalisé (Association AVRIL, *Liste cantonale des logements adaptés/protégés du Canton de Vaud sur mandat du Service de la santé publique (SSP) et du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH)*, janvier 2010, p. 19).

Aussi, afin de préserver cette diversité de l'offre, la définition de la notion d'appartement protégé ne peut se fonder que sur le seul dénominateur commun à l'ensemble de ces appartements, soit l'absence de barrière architecturale. Cette caractéristique, qui fait plutôt référence à la notion d'habitat adapté qu'à celle d'appartement protégé, n'appelle pas de précision particulière.

Au demeurant, la distinction entre «appartements adaptés» et «appartements avec services» correspond à celle opérée dans la proposition de lexique romand unifié éditée par Curaviva suisse sous la dénomination de «logement adapté» et de «logement protégé» (Neil Ankers, *Habitat Senior, Proposition de lexique romand unifié*, Curaviva Suisse (éd.), mai 2015, p. 8 s.).

3. Les normes réglant le domaine de l'habitat pour seniors

3.1. La construction

Aucune loi fribourgeoise ne spécifie d'aide cantonale pour la construction de logements adaptés aux besoins des seniors. De nombreuses entreprises et organismes privés ou parapublics s'intéressent à développer l'offre d'habitat pour seniors, s'adaptant ainsi à la demande et de manière à pouvoir tenir compte des attentes différentes au sein de la population. Or, il est primordial que l'Etat garantisse à l'ensemble de la population un accès au logement, comme le prévoit l'article 56 al. 1 de la Constitution fribourgeoise. Cet accès au logement vaut évidemment aussi pour les logements adaptés aux besoins des seniors. La loi fribourgeoise du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social (RSF 87.2), qui complète le dispositif fédéral mis en place sur la base de la Loi fédérale du 4 octobre 1974 encourageant la construction et l'accession à la propriété de logement (RS 843), devra être revue car ladite loi fédérale et les subventions y afférentes se réduisent progressivement pour être supprimées à l'horizon 2025. Aussi, le Service du logement élabore une nouvelle politique du logement répondant notamment à l'article 56 de la Constitution fribourgeoise et aux articles 41 et 108 de la Constitution fédérale, politique intégrant les logements pour les seniors.

A noter que le loyer des logements adaptés aux seniors est actuellement pris en considération par les prestations complémentaires jusqu'à concurrence de 1100 francs par mois pour une personne seule et de 1250 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 plan fédéral en vue d'augmenter le montant du loyer de référence et de l'adapter à l'évolution du marché. En principe, le montant de ce loyer devrait correspondre aux charges immobilières de bon nombre de logements adaptés aux besoins des seniors.

Les appartements pour seniors sont en outre soumis aux exigences cantonales en matière de constructions sans barrières architecturales qui contribuent de manière importante au développement d'une offre de logement correspondant aux besoins des personnes âgées fragilisées. La LATeC et son règlement d'exécution (ReLATeC; RSF 710.11) exigent en effet l'application des normes techniques en matière de construction adaptée aux besoins des personnes handicapées pour la construction et la rénovation de certains types de bâtiments (art. 129 al. 1 et 2 LATeC et art. 74 ReLATeC). Ainsi, les logements dans les bâtiments destinés à l'habitation collective comptant au moins huit unités de logement ou au moins six unités de logement dès trois niveaux habitables doivent être conçus conformément aux principes des logements sans barrière et adaptables (art. 129 al. 2 LATeC), soit selon les

normes SIA 500. Les personnes âgées fragilisées bénéficient également de la mise à disposition de tels logements. Une application plus étendue des normes SIA 500 est envisagée dans le contexte du projet RPT Handicap.

3.2. Les soins

Les personnes qui habitent dans des logements pour seniors ne nécessitent pas toutes des soins. Toutefois, si c'est le cas, la personne fait en principe appel à un service d'aide et de soins à domicile ou aux prestations d'infirmiers et infirmières indépendants. En cela, la situation d'une personne vivant dans un logement pour seniors ne diffère pas de celle de tout autre bénéficiaire de soins à domicile, ces prestations étant prises en charge par l'assurance obligatoire des soins. La situation des appartements avec services dont les soins sont prodigués par du personnel d'un EMS est différente, le financement des soins répondant aux mêmes exigences que dans les EMS (cf. ci-dessus point 2.2). Là aussi, les soins sont pris en charge par l'assurance obligatoire des soins, ainsi que par les pouvoirs publics.

3.3. Les prestations de services

Comme déjà brièvement évoqué sous le point 2.2 et exposé de manière plus précise dans la réponse du Conseil d'Etat à la question 3164.13 (2013-CE-33) Xavier Ganioz – *Politique en faveur des aîné-e-s: appartements protégés et prestations complémentaires*, les prestations de services offertes à domicile aux personnes âgées peuvent faire l'objet d'un financement par les prestations complémentaires. Elles font alors l'objet d'un remboursement dans le cadre des frais de maladie et de handicap par les prestations complémentaires 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 1100 francs pour une personne seule (1250 francs pour un couple), un montant annuel de 25 000 francs (50 000 fr. pour un couple) est à disposition pour financer les prestations offertes aux seniors vivant dans un appartement avec services, soit un montant journalier arrondi à 104 francs (178 fr. pour un couple).

4. Conclusion

La politique en matière d'habitat pour seniors est définie dans le projet Senior+, dont les mesures ont été élaborées de manière coordonnée avec celles du projet RPT-Handicap.

Elle tend, d'une part, au développement d'un habitat pour tous, contribuant à soutenir l'intégration des seniors dans la société, ainsi que, d'autre part, à la diversification d'une offre adaptée aux besoins individuels des seniors, notamment en termes de sécurité et de prestations de soutien.

Ces objectifs ne nécessitent pas l'élaboration d'exigences particulières en matière de construction, dès lors que la norme SIA 500 constitue d'ores et déjà un tel standard, reconnu, pour la construction sans barrières architecturales. Comme l'appellation d'appartement protégé fait référence à des prestations différentes et évolutives, fonction des besoins spécifiques des seniors qui y résident, le Conseil d'Etat n'estime pas utile de définir un catalogue d'exigences minimales par rapport à cette appellation.

Sous l'angle du financement, le Conseil d'Etat rappelle que c'est la législation fédérale qui définit les montants admis dans le cadre du calcul au droit à des prestations complémentaires à l'AVS, montants qui permettent aujourd'hui déjà de rembourser les factures liées aux prestations de services dispensés dans les appartements protégés pour personnes âgées.

Les défis en lien avec l'accès des personnes à faibles ressources financières à des logements adaptés ne concernent pas uniquement les seniors mais touchent également la population active. Ils s'inscrivent dans le contexte de la législation fédérale et cantonale en matière d'aide au logement et nécessitent une analyse dans le contexte de l'élaboration de la future politique du logement du canton de Fribourg. Cette politique, ainsi que la loi appelée à remplacer la loi fribourgeoise du 26 septembre 1985 encourageant la construction de logements à caractère social, devra tenir compte des mandats constitutionnels fédéraux et cantonaux relatifs au logement. Elle sera également orientée par la loi fédérale du 21 mars 2003 encourageant le logement à loyer ou à prix modéré (RS 842). Il est à noter que divers instruments mis en place grâce à l'introduction de cette loi fédérale, notamment le fond de roulement et les emprunts de la centrale d'émission pour la construction de logement d'utilité publique (CCL), permettent d'ores et déjà d'œuvrer dans le sens d'une amélioration de l'offre de logements à prix modérés.