

Mise en œuvre des lignes directrices en matière de politique du 3^e âge dans les communes bernoises

Analyse de la situation actuelle

Rapport final

sur mandat de
Pro Senectute canton de Berne et
la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP)

Désirée Stocker, Kilian Künzi, Theres Egger

Berne, novembre 2011

Table des matières

Table des matières	I
Résumé	III
1 Introduction	1
1.1 Situation de départ et problématique	1
1.2 Méthode et structure du rapport	2
2 Lignes directrices en matière de politique du 3^e âge dans les communes bernoises	4
2.1 Situation actuelle	4
2.2 Thèmes	5
2.3 Définition d'objectifs et de mesures	7
3 Etat de mise en œuvre des lignes directrices	12
3.1 Objectifs et mesures	12
3.2 Structures et ressources	14
3.3 Bilan de la mise en œuvre des lignes directrices à ce jour	16
3.4 Obstacles et besoin de soutien	17
4 Communes sans lignes directrices	22
4.1 Raisons pour lesquelles les communes ne disposent pas de lignes directrices	22
4.2 Besoin de soutien	25
5 Pratique exemplaire – trois modèles de mise en œuvre réussie des lignes directrices	28
5.1 Berthoud – l'exemple d'une commune urbaine	29
5.1.1 Structures, coordination et mise en réseau	30
5.1.2 Activités, développements et changements	30
5.1.3 Perspectives d'avenir	31
5.1.4 Facteurs de succès	32
5.2 Grindelwald – l'exemple d'une commune rurale touristique	33
5.2.1 Structures, coordination et mise en réseau	34
5.2.2 Activités, développements et changements	35
5.2.3 Perspectives d'avenir	35
5.2.4 Facteurs de succès	36
5.3 Brügg, Aegerten, Montmenil, Orpond, Safnern, Scheuren, Schwadernau, Studen – l'exemple d'un groupement de communes	37
5.3.1 Structures, coordination et mise en réseau	38
5.3.2 Activités, développements et changements	39
5.3.3 Perspectives d'avenir	41

5.3.4	Facteurs de succès	42
6	Synthèse et conclusions	44
6.1	Etat des lieux	44
6.2	Facteurs de réussite	44
6.3	Obstacles et besoin de soutien	45
6.4	Conclusions	45
7	Bibliographie	49
8	Annexe	50
8.1	Guide d'entretien pour les communes à la pratique exemplaire	50
8.2	Guide d'entretien pour les communes sans lignes directrices	51
8.3	Questionnaire de l'enquête en ligne	51

Résumé

Introduction

Contexte

Vu l'évolution démographique et la proportion croissante de personnes âgées enregistrée depuis plusieurs années, le canton de Berne se préoccupe de plus en plus des questions et défis liés à la politique du 3^e âge. Le rapport «Politique du 3^e âge 2005» approuvé par arrêté du Grand Conseil le 16 mars 1993 prévoyait déjà d'engager les communes à élaborer des lignes directrices en la matière. Cette incitation a ensuite été réitérée par les auteurs des rapports sur la **Politique du 3^e âge dans le canton de Berne** (cf. SAP 2004, 2007, Frischknecht/ Hornung 2011).

La majorité des communes bernoises ont répondu à cette attente au cours des dernières années et disposent désormais de lignes directrices qu'elles ont conçues seules ou conjointement avec d'autres. **Pro Senectute canton de Berne** et la **Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)** ont décidé, à des fins d'information et de planification, de mandater une enquête afin de connaître l'état de mise en œuvre de ces dernières ainsi que les résultats obtenus et les éventuelles difficultés rencontrées. L'analyse a porté sur les **questions** suivantes:

- Quels sont les principaux objectifs et mesures définis dans les lignes directrices?
- Quel est le stade actuel de leur mise en œuvre dans les différentes communes? De quelles structures disposent-elles pour les mettre en œuvre? Rencontrent-elles des obstacles et ont-elles besoin de soutien?
- Pour quelles raisons certaines communes n'ont-elles pas encore élaboré de lignes directrices?
- Y a-t-il des communes dans lesquelles la mise en œuvre des lignes directrices est particulièrement exemplaire («Good Practice»)? Si oui, quels ont été à leur avis les facteurs déterminants pour y parvenir?

Méthode

Pour obtenir réponse à ces questions, les auteurs de la présente enquête ont dans un premier temps **analysé** toutes les lignes directrices des communes et relevé les thèmes, les objectifs et les mesures qui y figuraient. Dans un deuxième temps, ils ont adressé un **questionnaire en ligne** à toutes les communes, qu'elles aient ou non élaboré des lignes directrices.

Sur les 383 communes que compte le canton, 286 ont participé au sondage, ce qui représente un taux de réponse de **75 pour cent**. Au total, 253 ont rempli la partie du questionnaire conçu pour celles qui avaient élaboré des lignes directrices et 33 la partie réservée aux communes sans lignes directrices.

En complément à ce document écrit, des **entretiens d'approfondissement** ont été menés dans un troisième temps avec plusieurs communes: d'une part avec une sélection de celles qui ne disposaient pas de lignes directrices et, d'autre part, avec un certain nombre dont la mise en œuvre semblait particulièrement exemplaire et qui ont fait l'objet de trois portraits («Communes à la pratique exemplaire»).

Etat des lieux

Lignes directrices

A ce jour, **91 pour cent des communes du canton de Berne** – 347 sur 383 – disposent de lignes directrices. La grande majorité d'entre elles les ont élaborées conjointement avec d'autres (89%). Au total, il existe dans les communes bernoises **89 lignes directrices distinctes**, dont un peu plus de la moitié (56%) ont été rédigées **avec d'autres communes**, pour la plupart (45%) en 2005 et 2006 déjà.

Il ressort de l'**analyse des lignes directrices**, fondée sur une grille de catégories établie en fonction des domaines d'intervention définis par le canton pour la politique du 3^e âge, que tous les thèmes importants pour la vie des personnes âgées y sont pris en compte. La totalité d'entre elles (100%) comprennent en effet les quatre **domaines** suivants:

- activités, contacts sociaux
- aide, soins, prise en charge
- santé, prévention
- logement

Par ailleurs, plus de 90 pour cent des lignes directrices traitent des domaines «information, conseil», «mobilité, transport, infrastructure», «prise en compte de la population âgée», «désignation d'une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices» et «nourriture, alimentation». Il est intéressant de noter qu'ils y sont présentés de manière plus différenciée que les autres, en ce sens qu'ils englobent plusieurs aspects. Le domaine «personnel professionnel et bénévole» figure dans quelque 80 pour cent des lignes directrices.

Une grande majorité des communes s'est attelée ces dernières années aux questions de la **prise en charge de base** des personnes âgées

résidant sur leur territoire. Elles sont en revanche moins nombreuses à citer parmi leurs réflexions l'assurance-qualité des prestations, les besoins spécifiques à certains groupes cibles et les moyens financiers à disposition pour la mise en œuvre des lignes directrices.

La formulation **d'objectifs et de mesures** varie selon les domaines traités dans les lignes directrices. Tendanciellement, ils sont le plus souvent définis de façon concrète dans les domaines qui sont le plus en lien avec les structures, les offres et les activités existantes d'une commune (p. ex. «activités, contacts sociaux», «aide, soins, prise en charge», «prise en compte de la population âgée» et «désignation d'une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices») et requièrent moins de ressources. Sur les neuf domaines figurant dans la quasi-totalité des lignes directrices, ils ont été formulés de manière concrète dans 80 à 91 pour cent d'entre elles. La différence la plus importante se situe dans le domaine «logement»: alors qu'il est traité dans toutes les lignes directrices (100%), seules les trois quarts d'entre elles (74%) prévoient des objectifs et des mesures concrets.

Mise en œuvre des lignes directrices

Les déclarations des 253 communes avec lignes directrices ayant participé à l'enquête en ligne donnent des indications sur le stade de mise en œuvre des objectifs et des mesures définis par chacune d'elles. Les résultats montrent qu'elle est **relativement bien avancée dans la plupart des domaines**. Les objectifs et les mesures ont été «largement» ou au moins «partiellement» réalisés dans les domaines «aide, soins, prise en charge», «nourriture, alimentation», «activités, contacts sociaux» et «santé, prévention». La proportion la plus élevée d'objectifs et de mesures non mis en œuvre est enregistrée dans les domaines «logement», «prise en compte de la population âgée» et «personnel professionnel et bénévole». 16 pour cent des communes pour le premier et 12 pour cent pour les deux autres précisent avoir défini des objectifs et des mesures, mais ne pas les avoir encore concrétisés.

S'agissant des **structures et des ressources** dont elles disposent pour mettre en œuvre leurs lignes directrices, deux tiers des communes interrogées indiquent que des groupements de bénévoles s'engagent pour la réalisation des objectifs et mesures définis et qu'il y a régulièrement des échanges entre les différents responsables. Un petit tiers d'entre elles seulement ont mis au point des instruments de planification et de controlling et ont des ressources en personnel.

La **coordination et la mise en réseau** des acteurs ainsi que l'engagement des autorités cantonales ont augmenté au cours des années. Si une grande majorité des communes déclarent que leurs lignes directrices ont le soutien total des responsables et autorités politiques, une minorité seulement considèrent qu'elles ont une influence déterminante sur la politique du 3^e âge – ce qui est un peu contradictoire. Dans l'ensemble, la plupart des communes estiment répondre aux exigences et aux besoins de la population âgée et être sur la bonne voie pour atteindre les objectifs définis dans leurs lignes directrices.

Communes sans lignes directrices

Les communes sans lignes directrices ont été interrogées par écrit et, pour certaines d'entre elles par oral, sur les **raisons et les considérations** les ayant conduites à ne pas rédiger de lignes directrices. 36 communes ont répondu aux questions posées dans ce contexte. Parmi elles, quelques-unes – en particulier celles comptant plus de 1000 habitants, mais aussi des plus petites – ont indiqué être en train d'en élaborer. Les autres ont déclaré ne pas en avoir besoin en raison de leur taille, de la bonne intégration sociale des seniors ainsi que de la diversité des offres existantes.

Pratique exemplaire et facteurs de réussite

Sur la base de l'analyse des lignes directrices et des résultats du questionnaire en ligne, les auteurs de l'enquête ont sélectionné deux communes et un groupement de communes pour dresser trois portraits de pratique exemplaire. Toutes sont **sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de leurs lignes directrices**, ont déjà mis en œuvre des mesures concrètes dans plusieurs domaines et mènent différents projets pouvant être qualifiés de réussis. Vu la limitation à trois exemples, il n'a pas été possible de prendre en compte les autres communes qui remplissaient également ces critères et qui auraient aussi pu figurer au palmarès des communes à la pratique exemplaire.

Berthoud

La ville de Berthoud a déjà une longue expérience dans le domaine de la politique du 3^e âge. Vu l'engagement de nombreux acteurs d'horizons divers œuvrant en faveur des personnes âgées, elle estime qu'il est primordial de soutenir les institutions et organisations existantes dans leurs activités, mais aussi de veiller à coordonner et mettre en réseau les

préoccupations et les offres qui lui sont soumises. La commission pour les questions du 3^e âge fait office à cet égard de **plaque tournante et de plateforme d'échanges** pour les principaux protagonistes ainsi que de relais entre la population, les institutions et les responsables politiques.

Grindelwald

Ces dernières années, la commune de Grindelwald a renforcé ses activités dans le domaine de la politique du 3^e âge. Ce faisant, elle poursuit l'objectif d'être en permanence **au service de toute la population**. A cette fin, elle réalise des projets utiles aussi bien pour l'ensemble de la population que spécifiquement pour les personnes âgées, avec une approche pragmatique et une affectation ingénieuse de ses ressources financières et humaines pourtant limitées.

Groupeement Brügg, Aegerten, Montmenil, Orpond, Safnern, Scheuren, Schwadernau et Studen

Lorsque les huit communes du groupeement ont élaboré leurs lignes directrices en 2006, elles ont constaté la nécessité de renforcer la mise en réseau et la professionnalisation. Elles ont donc décidé, l'année suivante, de lancer un projet pilote de trois ans dans le cadre duquel elles ont créé un **service pour les questions du 3^e âge** et engagé une coordinatrice pour personnes âgées. Son rôle consiste avant tout à assurer la liaison entre les autorités politiques et administratives ainsi que les seniors et leurs proches, mais aussi à recenser les besoins, coordonner et apporter le soutien nécessaire et, le cas échéant, mettre sur pied des prestations supplémentaires. En été 2011, les communes ont pris la décision d'institutionnaliser ce service spécialisé dès 2012, au terme de la phase pilote. Les coûts sont répartis entre les communes au prorata de leur population.

Obstacles et besoin de soutien

Obstacles

Quelque 70 pour cent des communes ont indiqué que des obstacles entravaient la mise en œuvre des lignes directrices. Vient en premier lieu l'insuffisance des **ressources** financières et humaines, suivie du manque d'**intérêt** des autorités – qui n'accordent pas la priorité requise à la politique du 3^e âge –, puis de l'**infrastructure**, souvent jugée lacunaire. Quelques communes disent en outre avoir des difficultés à mettre en œuvre les objectifs et mesures définis dans leurs lignes directrices.

Besoin de soutien

Environ deux tiers des communes signalent avoir besoin de soutien pour la mise en œuvre des lignes directrices. Les problèmes relevés concernent essentiellement le manque de ressources financières, mais aussi la nécessité de disposer de personnel qualifié et l'engagement de bénévoles. Les communes mentionnent également avoir besoin de meilleures **structures et conditions cadres**. Elles citent en particulier dans ce contexte le service public, l'édiction de directives par le canton et la sensibilisation de la population aux thèmes relevant de la politique du 3^e âge. Quelques communes souhaitent par ailleurs être soutenues pour faire face aux **défis** que représentent pour elles les tâches de **mise sur pied et d'organisation** dans des domaines tels que la coordination régionale et les problèmes d'ordre conceptionnel, ou pour mettre en œuvre des projets concrets, en particulier dans le domaine «**logement**».

Conclusions

Tendanciellement, le **bilan** ressortant de l'analyse sur l'état de mise en œuvre des lignes directrices dans les communes du canton de Berne est **positif**. Non seulement plus de neuf communes sur dix disposent de lignes directrices, mais ces dernières traitent pour la plupart de tous les thèmes importants pour la vie des personnes âgées. Les objectifs et les mesures qui y sont définis ne sont certes pas encore totalement réalisés, mais les démarches en ce sens vont bon train. Même si la majorité des communes sont convaincues de répondre aux besoins de la population âgée, le problème des ressources leur pose un défi non négligeable. Leur besoin de soutien se manifeste également dans d'autres domaines, en particulier – dans une **perspective d'avenir** – en ce qui concerne les domaines «ressources financières», «personnel professionnel et bénévole» et «logement».

Les portraits des communes dont la pratique est jugée exemplaire illustrent quelles voies peuvent être empruntées pour pallier les difficultés. Parmi les approches ayant fait leurs preuves, il convient de citer en particulier une **conception** minutieuse des questions liées à la politique du 3^e âge, une sensibilisation de la population et des personnes compétentes aux objectifs visés ainsi que la coordination et la **mise en réseau** des communes et des acteurs chargés de la mise en œuvre des mesures.

1 Introduction

Vu l'évolution démographique et la proportion croissante de personnes âgées enregistrée depuis plusieurs années, le canton de Berne se préoccupe de plus en plus des questions et défis liés à la politique du 3^e âge¹. La majorité des communes bernoises ont élaboré des lignes directrices qu'elles ont conçues seules ou conjointement avec d'autres. Pro Senectute canton de Berne et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) ont décidé, à des fins d'information et de planification, de mandater une enquête afin de connaître l'état de mise en œuvre de ces dernières ainsi que les résultats obtenus et les éventuelles difficultés rencontrées.

1.1 Situation de départ et problématique

Le rapport «Politique du 3^e âge 2005» approuvé par arrêté du Grand Conseil le 16 mars 1993 prévoyait déjà d'engager les communes à élaborer des lignes directrices en la matière. Cette incitation a ensuite été réitérée par les auteurs des rapports sur la **Politique du 3^e âge dans le canton de Berne** (cf. SAP 2004, 2007, Frischknecht/Hornung 2011). La plupart des communes ont répondu à cette attente au cours des dernières années et disposent désormais de lignes directrices individuelles ou conjointes. Servant de cadre pour l'action politique et administrative à long terme, ces documents donnent des indications sur la situation actuelle ainsi que sur les prestations existantes dans le domaine du 3^e âge et définissent pour différents thèmes, sur la base des perspectives démographiques et d'autres mutations sociales, les objectifs à atteindre de même que les mesures à prendre.

Lors de la publication du rapport sur la Politique du 3^e âge dans le canton de Berne en 2004 (SAP 2004), environ 100 communes avaient élaboré une planification ou des lignes directrices en la matière conformément à l'arrêté du Grand Conseil. Le bassin de population couvert par les communes «avec» lignes directrices englobait 48 pour cent de la population du canton (SAP 2004, 28). Depuis 2006, ce dernier a mis en place un bureau de renseignements pour toutes les questions liées à la coordination des plans d'action des communes et des régions (SAP 2007, 19). Comme le précise la Politique du 3^e âge 2005, tout projet doit, pour pouvoir être cofinancé par le canton, s'inscrire dans une planification locale attestant la nécessité de sa mise en œuvre. Une exigence que la SAP applique de manière rigoureuse depuis lors et à laquelle elle compte se tenir (SAP 2004, 28).

Dans le cadre du présent rapport, nous avons analysé le stade actuel d'élaboration des lignes directrices dans les communes, mais aussi l'état de mise en œuvre des objectifs et mesures qui y sont formulés. Nous avons également recensé les facteurs de réussite, les difficultés rencontrées et le besoin de soutien des différentes communes.

L'analyse a porté sur les **questions** suivantes:

- Les communes bernoises disposent-elles toutes de lignes directrices? Quels sont les principaux objectifs et les principales mesures qui y figurent?
- Qu'en est-il concrètement de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes? Jusqu'à quel point sont-elles appliquées et les mesures prévues ont-elles été prises ou introduites? Les communes rencontrent-elles des obstacles? De quel soutien ont-elles besoin?
- Pour quelles raisons certaines communes n'ont-elles pas encore élaboré de lignes directrices?
- Y a-t-il des communes dans lesquelles la mise en œuvre des lignes directrices est particulièrement exemplaire («Good Practice»)? Si oui, quels ont été à leur avis les facteurs déterminants pour y parvenir?

¹ D'autres cantons ont également entrepris des efforts en ce sens (cf. le rapport «Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz», Martin et al. (2010)).

1.2 Méthode et structure du rapport

Pour obtenir réponse à ces questions, nous avons dans un premier temps lu toutes les lignes directrices des communes et relevé quels domaines y étaient traités et quel était le degré de différenciation, mais également si des objectifs et des mesures avaient été définis de manière concrète. L'**analyse des documents** avait pour but de déterminer quels thèmes de la politique du 3^e âge sont considérés comme prioritaires par les communes et lesquels le sont moins – ou sont éventuellement laissés de côté –, ainsi que les mesures qui en ont découlé. Les résultats font l'objet du chapitre 2.

Dans un deuxième temps, toutes les communes du canton ont été invitées à participer à une **enquête en ligne**, qu'elles aient ou non élaboré des lignes directrices. Le questionnaire était conçu pour les communes avec et sans lignes directrices. Les résultats sont présentés de manière distincte (communes avec lignes directrices: chapitre 3, communes sans lignes directrices: chapitre 4). L'**échantillonnage global** se présente comme suit:

Les **383 communes du canton de Berne** ont reçu un courrier électronique – en français et en allemand – les informant du projet et les priant de désigner une personne de contact qui soit au fait de l'état de mise en œuvre de leurs lignes directrices. Au total, 336 d'entre elles (88%) ont communiqué les coordonnées d'une personne répondant à ce critère, à laquelle le lien pour l'enquête en ligne a été envoyé. **286 communes** ont participé au sondage et donné des réponses exploitables, ce qui correspond à un **taux de réponse de 75 pour cent**. Les représentant/es ayant répondu au nom des communes étaient pour la plupart des conseillers/ères communaux chargés des affaires sociales, des secrétaires communaux ou une autre personne compétente issue de l'administration communale. Certaines communes ont délégué des directeurs/trices de services sociaux, des coordinateurs/trices pour personnes âgées, ou encore des membres d'un organisme spécifique (p. ex. conseil des seniors, commission ou association pour les questions du 3^e âge). Le questionnaire a été rempli par 258 communes germanophones (90%) et 28 francophones (10%).

Sur les 286 communes ayant participé au sondage, 253 ont rempli la partie du questionnaire conçu pour celles qui avaient élaboré des lignes directrices et 33 la partie réservée aux communes sans lignes directrices. Les caractéristiques des deux catégories sont présentées au **Tableau 1**.

Tableau 1: Caractéristiques des communes avec et sans lignes directrices ayant participé à l'enquête

		Avec lignes directrices		Sans lignes directrices		Total		
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
Communes	Participation	253*	88%	33	12%	286	100%	
	Nb d'habitants	Moins de 1000	103	36%	25	9%	128	45%
		Entre 1000 et 2999	78	27%	7	2%	85	30%
		Entre 3000 et 9999	58	20%	0	0%	58	20%
		10 000 et plus	14	5%	1	0%	15	5%
	Région	Bienne-Seeland/Jura bernois	73	26%	14	5%	87	30%
		Berne-Mittelland	58	20%	13	5%	71	25%
		Emmental/Haute-Argovie	65	23%	4	1%	69	24%
Oberland Est/Oberland Ouest		57	20%	2	1%	59	21%	

Remarque: * Vu que quelques communes ont une structure administrative conjointe avec une ou plusieurs communes voisines (ou qu'elles ont élaboré leurs lignes directrices avec d'autres et que l'état de mise en œuvre est le même dans chacune d'elles), les réponses de 9 personnes de contact ont été prises en compte plusieurs fois dans l'exploitation des données et représentent 23 communes au total.

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

En complément à ce document écrit, des **entretiens d'approfondissement** ont été menés dans un troisième temps avec plusieurs communes: d'une part avec une sélection de celles qui ne disposaient **pas de lignes directrices**, afin d'obtenir une image différenciée de leur situation et d'inventorier leur besoin de soutien (cf. chap.4 pour les résultats); d'autre part, avec un certain nombre de communes avec lignes directrices dont la mise en œuvre semblait particulièrement exemplaire et qui ont fait l'objet de trois portraits («**Communes à la pratique exemplaire**», cf. chap. 5). Pour des raisons de protection des données, toutes les indications et déclarations des communes ayant participé à l'enquête et aux entretiens sont présentées sous forme anonymisée, à l'exception de celles des communes à la pratique exemplaire. Le rapport s'achève avec une synthèse et des conclusions (chap. 6). Le questionnaire adressé aux communes ainsi que les guides d'entretiens approfondis avec les communes figurent en annexe.

Remerciements. L'élaboration du présent rapport n'aurait pas été possible sans la collaboration dynamique de nombreuses personnes et institutions. Nous remercions toutes les communes qui ont répondu au questionnaire en ligne. Vu le taux de participation élevé et les déclarations individuelles, les résultats peuvent être qualifiés de bien fondés et largement étayés. Nous exprimons également notre gratitude aux communes qui nous ont décrit leur pratique dans le domaine de la politique du 3^e âge lors d'entretiens d'approfondissement. Elles nous ont permis de disposer de comptes rendus différenciés sur la situation des communes ainsi que sur la gestion des défis et des difficultés. Notre reconnaissance va également aux membres du groupe de suivi du projet – Monsieur Marcel Schenk (directeur de Pro Senectute canton de Berne), Madame Katharina Frischknecht (coordinatrice de la planification du 3^e âge à la SAP) et Madame Ursula Mosimann (coordinatrice pour personnes âgées de la commune de Niederbipp) – pour leur précieux soutien et leurs réflexions au fur et à mesure des étapes.

2 Lignes directrices en matière de politique du 3^e âge dans les communes bernoises

Le rapport sur la Politique du 3^e âge publié en 2004 indiquait qu'une centaine de communes ou groupements de communes avaient établi une planification conformément à l'arrêté du Grand Conseil du 16 mars 1993 (Politique du 3^e âge 2005) et que le bassin de population couvert englobait 48 pour cent de la population totale (SAP 2004, 28). Selon le dernier rapport (Frischknecht / Hornung 2011), 342 des 383 communes du canton disposent aujourd'hui de lignes directrices, ce qui représente un taux de couverture de 96 pour cent.

Pour la présente analyse de la situation, Pro Senectute a écrit à toutes les communes du canton en les priant de lui **remettre un exemplaire de leurs lignes directrices**. La grande majorité d'entre elles ont répondu à cette demande, et les lignes directrices manquantes ont pu être obtenues par des recherches sur Internet ou grâce à la SAP.

Après examen de tous les documents, ceux-ci ont été classés par catégories et **analysés** en fonction des thèmes, des objectifs et des mesures, afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation, des contenus et du degré de différenciation des lignes directrices appliquées dans les communes. Les résultats obtenus sont décrits dans les chapitres ci-après.

2.1 Situation actuelle

Au moment de la rédaction de ce rapport, **347** des 383 communes bernoises – soit 91 pour cent – disposent de lignes directrices (cf. **Tableau 2**). Si l'on considère la proportion de la population à laquelle s'adressent les lignes directrices de ces 347 communes, le taux de couverture est de 92 pour cent (896 196 personnes) (nombre d'habitants du canton de Berne au 1.1.2010: 974 235). Il atteindrait même 97 pour cent si l'on incluait la ville de Bienne dans les communes avec lignes directrices. Celle-ci a en effet répondu à la partie réservée aux communes «sans» lignes directrices, indiquant que celles qu'elle avait établies en 1993 étaient dépassées et que les nouvelles étaient en cours d'élaboration. Contrairement aux auteurs du dernier rapport cantonal sur la politique du 3^e âge (Frischknecht / Hornung 2011), nous avons classé Bienne comme «commune sans lignes directrices» dans la présente analyse de la situation. La grande majorité des communes – 308 (89%) – ont élaboré des lignes directrices conjointement avec d'autres. Au total, il existe dans les communes bernoises **89 lignes directrices distinctes**, dont un peu plus de la moitié ont été rédigées avec d'autres communes².

Tableau 2: Lignes directrices dans les communes du canton de Berne

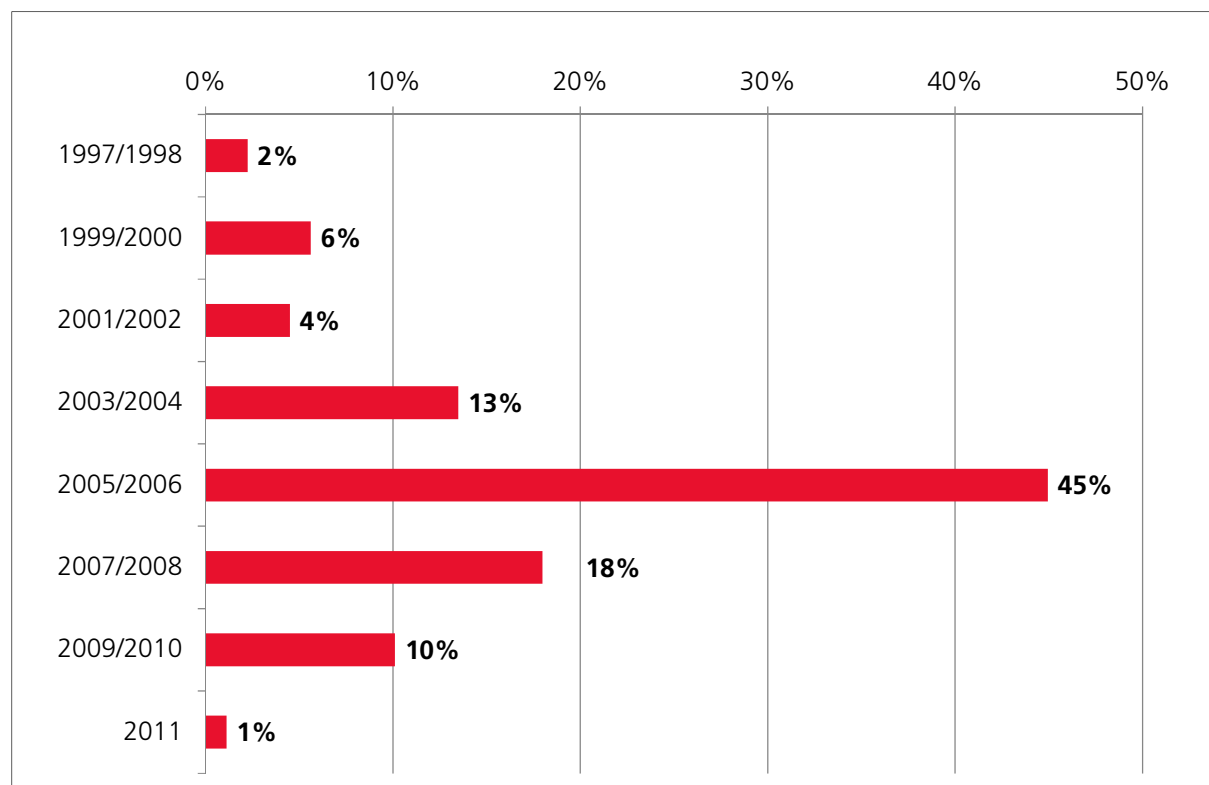
	Nombre	Proportion
Nombre de communes du canton	383	100%
Communes avec lignes directrices	347	91%
Communes sans lignes directrices	36	9%
Communes avec lignes directrices élaborées conjointement avec d'autres	308	89%
Communes ayant leurs propres lignes directrices	39	11%
Nombre de lignes directrices	89	100%
Lignes directrices applicables pour une commune	39	44%
Lignes directrices applicables pour un groupement de communes	50	56%

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

² Pour la ville de Berne, les auteurs ont analysé le projet de nouvelles lignes directrices – non encore adopté – et non les lignes directrices de 2000, jugées dépassées par les personnes compétentes.

Le **Graphique 1** ci-dessous présente les années d'entrée en vigueur des lignes directrices. Les plus anciennes datent de 1997, les plus récentes de 2011. Une bonne partie d'entre elles (76%) ont été mises en œuvre entre 2003 et 2008, avec un pic en 2005 et 2006.

Graphique 1: Années d'entrée en vigueur des lignes directrices (n=89)



Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

La moitié des lignes directrices comptent 18 pages (médiane), la fourchette allant d'une page A4 dressant une liste des idées maîtresses à 78 pages comprenant une description de la situation, une définition des objectifs, une esquisse de projet pour le développement de la politique du 3^e âge ainsi qu'un rapport des résultats atteints à ce jour. Quelques communes ont indiqué lorsqu'elles ont envoyé leurs lignes directrices que celles-ci avaient été élaborées sur la base d'une vaste étude conceptuelle. La totalité des documents remis au bureau BASS ont été pris en compte pour l'analyse.

2.2 Thèmes

Pour les besoins de l'analyse, les auteurs ont établi une grille de catégories sur la base des **neuf domaines d'intervention** définis pour la **politique cantonale du 3^e âge**. Alors que, dans les rapports publiés par le canton (cf. SAP 2004, SAP 2007, Frischknecht / Hornung 2011), l'accent est mis essentiellement sur les mesures nécessaires pour l'ensemble du territoire, nous avons pour notre part attribué les thèmes jugés importants pour une commune ou un groupement de communes aux différents domaines d'intervention, qui englobent un ou plusieurs thèmes selon leur degré de concrétisation. Le **Tableau 3** présente les neuf domaines d'intervention et les thèmes y relatifs.

Tableau 3: Grille de catégories établie en fonction des domaines d'intervention et des thèmes

Domaines d'intervention
■ Thèmes
Domaine d'intervention n° 1 (Soutien à l'autonomie et promotion de la santé des personnes âgées)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Mobilité, transport, infrastructure ■ Nourriture, alimentation ■ Santé, prévention ■ Activités, contacts sociaux ■ Information, conseil
Domaine d'intervention n° 2 (Soutien aux soins et à la prise en charge à domicile)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Aide, soins, prise en charge
Domaine d'intervention n° 3 (Offre de logement et de prise en charge axée sur le long terme) et domaine d'intervention n° 6 (Offre résidentielle conforme aux besoins)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Logement (appartements et EMS)
Domaine d'intervention n° 4 (Offres pour les personnes atteintes de démence)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Démence sénile
Domaine d'intervention n° 5 (Sensibilisation aux besoins du 3^e âge)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Prise en compte de la population âgée ■ Prise en compte de groupes cibles spécifiques
Domaine d'intervention n° 7 (Recrutement du personnel soignant et du personnel d'encadrement)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Personnel professionnel et bénévole
Domaine d'intervention n° 8 (Assurance de la qualité)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Désignation d'une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices ■ Pertinence, contrôle ■ Critères de qualité
Domaine d'intervention n° 9 (Examen des mécanismes de financement)
<ul style="list-style-type: none"> ■ Financement

Remarque: les domaines d'intervention sont repris du rapport de planification du canton de Berne (SAP 2004).
Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

Pour avoir une vue d'ensemble des thèmes que les communes considèrent comme particulièrement importants ou, au contraire, moins importants dans le cadre de leur politique du 3^e âge, nous avons relevé tous ceux qui sont traités dans les différentes lignes directrices et défini des sous-catégories pour chacun d'eux, afin que le tableau soit le plus clair possible. A titre d'exemple, la catégorie «Mobilité, transport, infrastructure» a été codée comme valeur existante dès lors que les lignes directrices contenaient des informations et des réflexions sur les «transports publics», l'«aménagement des espaces publics», l'«accès aux bâtiments publics», la «sécurité dans l'espace public» ou les «services de transport». Les différentes sous-catégories sont détaillées au chapitre 2.3, **Tableau 5**.

Nous avons ensuite classé les thèmes en fonction de leur **degré de différenciation** et établi deux catégories: «rudimentaire» et «différenciée». La première englobe ceux qui ne sont qu'esquissés, présentés essentiellement au moyen de mots ou phrases clés, et n'incluant que quelques aspects. Quant à la seconde, elle regroupe les lignes directrices qui prennent en considération plusieurs éléments d'un même thème, les décrivent plus en détail et contiennent des indications spécifiques sur la situation de la commune ou du groupement de communes. Nous avons opéré cette catégorisation en partant du principe qu'une présentation différenciée et spécifique à chaque commune donne des indications plus concrètes pour déterminer quels objectifs elle estime importants et quelles mesures concrètes sont nécessaires à ses yeux pour les atteindre. Il convient cependant de préciser que certaines communes dont les lignes directrices ont été placées dans la catégorie «rudimentaire» ont volontairement rédigé ces dernières de façon sommaire, mais qu'elles disposent en parallèle d'un programme pour l'organisation concrète de leur politique du 3^e âge.

Le **Tableau 4** ci-dessous présente les résultats obtenus pour les 15 thèmes étudiés, par ordre de fréquence de leur thématisation. Il ressort de l'analyse que les quatre domaines «**activités, contacts sociaux**», «**aide, soins, prise en charge**», «**santé, prévention**» et «**logement**» figurent dans toutes

les lignes directrices. Sont également très souvent traités – dans plus de 90 pour cent d’entre elles – les domaines «information, conseil», «mobilité, transport, infrastructure», «prise en compte de la population âgée» et «nourriture, alimentation» ainsi que, dans quelque 80 pour cent des 89 lignes directrices, le domaine «personnel professionnel et bénévole». Globalement, 10 des 15 domaines sont présents dans la majorité des lignes directrices.

Avec une fréquence se situant entre 36 et 21 pour cent, les thèmes les moins souvent pris en compte sont les suivants: «**critères de qualité**», «**démence sénile**», «**groupes cibles spécifiques**», «**modalités de contrôle**» et «**financement**».

Tableau 4: Thèmes et mesures des lignes directrices bernoises par fréquence (n=89)

	Thèmes traités	Thématisation différenciée
Activités, contacts sociaux	100%	59%
Aide, soins, prise en charge	100%	55%
Santé, prévention	100%	54%
Logement	100%	54%
Information, conseil	99%	46%
Mobilité, transport, infrastructure	98%	43%
Prise en compte de la population âgée	96%	34%
Désignation d’une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices	94%	35%
Nourriture, alimentation	94%	19%
Personnel professionnel et bénévole	78%	28%
Critères de qualité	36%	7%
Démence sénile	33%	15%
Groupes cibles spécifiques	30%	9%
Modalités de contrôle	29%	12%
Financement	21%	11%

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

La seconde colonne indique dans quelle proportion les thèmes sont traités de **manière différenciée**. Là aussi, ce sont les quatre domaines «activités, contacts sociaux», «aide, soins, prise en charge», «santé, prévention» et «logement» qui affichent les pourcentages les plus élevés, situés entre 59 et 54 pour cent. Concrètement, une différenciation est opérée pour ces quatre thèmes selon les critères de catégorisation dans un peu plus de la moitié de tous les cas.

Les thèmes «critères de qualité», «démence sénile», «groupes cibles spécifiques», «modalités de contrôle» et «financement» sont les moins fréquemment considérés de manière différenciée (maximum 15%). Ce sont donc les mêmes qui sont plus rarement thématiques et présentés de façon rudimentaire.

2.3 Définition d’objectifs et de mesures

Nous avons ensuite examiné pour chaque domaine – ainsi que pour leurs sous-catégories – si les lignes directrices définissaient un **objectif concret ou une mesure concrète** pour la commune ou le groupement de communes. Est considéré(e) comme tel(le), pour le thème «information, conseil» par exemple, le fait qu’une commune ait inscrit dans ses lignes directrices son intention de «publier une brochure d’information sur la vie et l’habitat pour personnes âgées dans notre commune». Les mesures et les offres existantes que les lignes directrices précisent explicitement vouloir maintenir ont également été prises en compte.

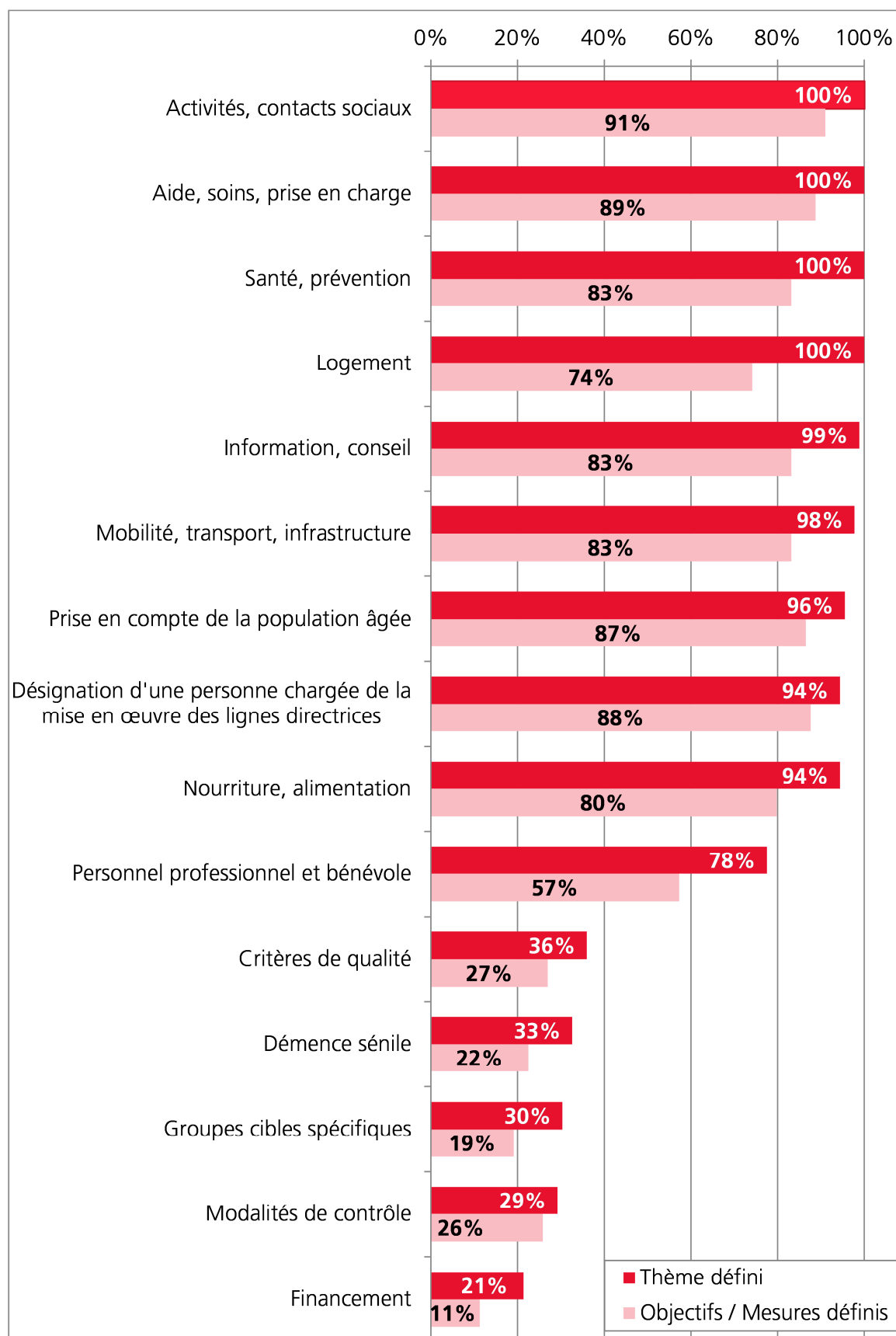
L’analyse des objectifs et des mesures a aussi porté sur leur «**concrétisation**», notamment parce qu’il s’est avéré que l’«objectif» était considéré comme une notion plus ou moins maîtresse dans les différentes

lignes directrices. Les objectifs ou principes formulés de manière très générale (p. ex. «soutenir l'autonomie» ou «encourager la solidarité») n'ont pas été catégorisés comme concrets, mais inclus dans la catégorie «thème défini». Nous avons également placé dans cette rubrique – et non sous «objectifs et mesures» – les idées, suggestions et remarques exprimées sous forme de souhait (p. ex. «Il serait bien de concevoir des formes d'habitat intergénérationnel»). Cette distinction «rigide» avait pour but de mettre éventuellement en évidence le fait que, même si les lignes directrices comportaient beaucoup de thèmes, elles ne pouvaient pas avoir d'effets réels pour la commune ou le groupement de communes dès lors qu'elles ne prévoyaient pas suffisamment d'objectifs et de mesures. Nous n'avons en revanche pas calculé le nombre d'objectifs et de mesures par catégorie, ni pris en considération leurs formulations spécifiques, si bien que les résultats donnent uniquement des indications sur l'existence d'objectifs ou de mesures, mais pas sur leur quantité ou leurs contenus précis.

Le **Graphique 2** présente le degré de thématization de tous les domaines et, juste en dessous, le pourcentage de lignes directrices dans lesquelles des objectifs et des mesures sont définis pour chacun d'eux. Une comparaison des deux barres-graphes montre que, **quel que soit le domaine**, la fréquence de citation d'objectifs et de mesures est toujours inférieure à sa thématization. Si l'on considère les quatre thèmes figurant dans toutes les lignes directrices, des objectifs et des mesures sont le plus souvent définis de manière concrète dans le domaine «activités, contacts sociaux» (91% de toutes les lignes directrices) et le moins souvent dans le domaine «logement» (74% de toutes les lignes directrices). Pour les cinq domaines les moins fréquemment thématisés – «critères de qualité», «démence sénile», «groupes cibles spécifiques», «modalités de contrôle» et «financement» –, la proportion tombe en dessous de 30 pour cent de toutes les lignes directrices, le domaine «financement» arrivant en queue de peloton.

Le **Tableau 5** donne un aperçu des proportions tantôt homogènes tantôt hétérogènes des différents éléments d'un domaine. La distinction entre thématization «rudimentaire» et «différenciée» n'a pas été effectuée au niveau des sous-catégories.

Graphique 2: Domaines par thématization et définition d'objectifs et de mesures



Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

Tableau 5: Thèmes et mesures des lignes directrices bernoises (n=89)

Domaine	Catégorie	Thème	Mesur
D. d'intervention n° 1 (Soutien à l'autonomie et promotion de la santé)			
Mobilité, transport, infrastructure	Transports publics	89%	47%
	Aménagement des espaces publ. / Accès aux bât. publ.	88%	56%
	Sécurité au quotidien (trottoirs en hiver, éclairage)	84%	47%
	Services de transport	82%	69%
Nourriture, alimentation	Maintien de l'autonomie	87%	47%
	Services de repas/de livraison à domicile	82%	73%
	Achats (accessibilité, besoin quotidien, aide)	63%	26%
	Tables de midi	60%	49%
Santé, prévention	Prévention de la santé/Visites préventives à domicile	63%	34%
	Soutien émotionnel, encadrement psychique/Eglise	47%	37%
	Soins palliatifs/Discussion sur la mort	39%	33%
Activités, contacts sociaux	Poss. de rencontres, relations intergénérationnelles	97%	76%
	Travail/Expl. du potentiel/«Les seniors aident les seniors»	90%	60%
	Sport	73%	65%
	Formation (c. de lecture, exposés, inform., technique)	69%	49%
	Vacances/Excursions	63%	49%
	Culture	46%	35%
Information, conseil	Centrale d'information (p. ex. Internet)	93%	62%
	Préparation à la retraite (prév. financière, questions jurid.)	88%	66%
	Sécurité financière	70%	52%
	Conseil en matière d'habitat et de logement	38%	24%
D. d'intervention n° 2 (Soutien aux soins et à la prise en charge à domicile)			
Aide, soins, prise en charge	Aide et soins à domicile	89%	72%
	Services de visite (compagnie, entraide de voisinage)	87%	60%
	Soutien et encadrement des proches aidants	61%	42%
	Aides ménagères	58%	35%
D. d'intervention n° 3 (Offres de logement et de prise en charge axée sur le long terme) et d. d'intervention n° 6 (Offre résidentielle conforme aux besoins)			
Logement (appartements et EMS)	Choix d'offres d'appartements et d'EMS	99%	58%
	Formes de logements adaptés/App. pour pers. âgées	98%	54%
	Unités d'accueil de jour	53%	36%
	Règlements de construction	52%	27%
	Lits de décharge	38%	25%

Domaine	Catégorie	Thème	Mesure
D. d'intervention n° 4 (Offres pour les personnes atteintes de démence)			
Démence sénile	Personnes malades	33%	21%
	Proches	12%	9%
D. d'intervention n° 5 (Sensibilisation aux besoins du 3^e âge)			
Prise en compte de la population âgée	Participation (planification et mise en œuvre)/Sondages	88%	85%
	Forums du 3 ^e âge/Conseils des aînés/Groupes d'intérêts	63%	45%
	Association aux discussions officielles	47%	31%
Groupes cibles spécifiques	Migrant/es	15%	8%
	Personnes très vulnérables (handicapées physiques/psychiques)	13%	8%
	Genre (offres ciblées sur les hommes ou sur les femmes)	10%	7%
D. d'intervention n° 7 (Recrutement du personnel soignant et du pers. d'encadrement)			
Personnel professionnel et bénévole	Bénévolat (valorisation et coordination)	70%	52%
	Recrutement de médecins de premier recours	20%	8%
	Formation et perfectionnement du personnel professionnel	18%	10%
	Recrutement de personnel qualifié	7%	2%
D. d'intervention n° 8 (Assurance de la qualité)			
Désignation d'une personne	Mise en œuvre des lignes directrices/P. en compte d'institutions	80%	78%
	Mise en réseau, coordination	79%	55%
	Attribution de responsabilités/compétences	58%	52%
Modalités de contrôle	Rapports intermédiaires/Evaluations	18%	17%
	Recherche, projets pilotes	13%	10%
Critères de qualité	Assurance de la qualité au sens large	25%	18%
	Contrôle de la qualité dans les EMS	15%	10%
D. d'intervention n° 9 (Examen des mécanismes de financement)			
Financement	Indications sur le financement	21%	11%
	Mise à disposition de moyens supplémentaires	1%	1%

Remarque: les domaines d'intervention sont repris du rapport de planification du canton de Berne (SAP 2004).

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

Les catégories qui ont été le plus fréquemment thématiques sont la nécessité de mettre à la disposition des personnes âgées un choix de logements et d'EMS ainsi que des formes d'habitat et des résidences adaptées à leurs besoins (domaine «logement») ainsi que d'instituer une centrale d'information (domaine «information, conseil»), la création de possibilités de rencontres – entre elles ou avec des plus jeunes (relations intergénérationnelles) – (domaine «activités, contacts sociaux») et l'utilisation accrue du potentiel des seniors et de leur créativité (domaine «activités, contacts sociaux»).

Les questions de genre, les offres ciblées sur les hommes ou sur les femmes (domaine «groupes cibles spécifiques»), les efforts pour recruter le personnel professionnel (domaine «personnel professionnel et bénévole») et la mise à disposition de moyens financiers supplémentaires pour la mise en œuvre de la politique définie dans les lignes directrices (domaine «finances») ne figurent que dans un dixième d'entre elles, voire moins.

Des objectifs et des mesures ont été définis le plus fréquemment de manière concrète pour la participation de la population âgée à la planification et à l'application de la politique du 3^e âge (domaine «prise en compte de la population âgée»). Ce point reflète le fait qu'une grande partie des lignes directrices ont été élaborées sur la base d'une enquête effectuée au préalable auprès des personnes concernées. Un thème apparenté, qui est aussi souvent mis en œuvre, vise au renforcement des lignes directrices en s'assurant la collaboration de diverses institutions (domaine «désignation d'une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices»). La catégorie comprenant les possibilités de rencontres – intergénérationnelles ou non (domaine «activités, contacts sociaux») – est à la fois fréquemment thématisée et complétée par des objectifs ou des mesures formulés de manière concrète.

Les objectifs ou mesures les plus rarement définis – à savoir dans 10 pour cent ou moins des lignes directrices – concernent l'exécution de projets de recherche ou de projets pilotes sur la politique du 3^e âge (domaine «modalités de contrôle»), le contrôle de la qualité dans les EMS (domaine «critères de qualité»), les efforts pour la formation et le perfectionnement du personnel (domaine «personnel professionnel et bénévole»), le soutien aux proches de personnes atteintes de démence (domaine «démence sénile»), toutes les catégories du domaine «groupes cibles spécifiques» (migrant/es, personnes très vulnérables (handicap / maladie psychique), le genre (offres ciblées sur les hommes ou sur les femmes)), les efforts pour recruter des médecins de premier recours ou du personnel en général (domaine «personnel professionnel et bénévole») et la mise à disposition de moyens supplémentaires (domaine «financement»).

3 Etat de mise en œuvre des lignes directrices

Après avoir étudié les lignes directrices afin de recenser les domaines traités, les objectifs et les mesures, nous avons interrogé les **communes du canton de Berne** par le biais d'un **questionnaire en ligne** afin de connaître l'état de mise en œuvre de leurs lignes directrices. Si la question principale portait sur le stade de réalisation des objectifs et des mesures qui y étaient définis, les communes étaient également invitées à indiquer quelles étaient leurs bases structurelles, à dresser un bilan général et à mentionner les obstacles rencontrés ainsi que leur besoin de soutien (cf. le questionnaire, annexe 8.3).

Elles étaient priées de décrire la situation sur *leur* territoire, même si elles avaient élaboré des lignes directrices conjointement avec d'autres. Au total, **253 communes** ont participé à l'enquête en ligne. Le **Tableau 6** présente leurs différentes caractéristiques (nombre d'habitants, région et type de lignes directrices).

Tableau 6: Participation à l'enquête «Etat de mise en œuvre des lignes directrices»

		Nombre	Proportion	
Communes	Participation totale	253*	100%	
	Nombre d'habitants	Moins de 1000	103	41%
		Entre 1000 et 2999	78	31%
		Entre 3000 et 9999	58	23%
		10 000 et plus	14	6%
	Région	Bienne-Seeland / Jura bernois	73	29%
		Berne-Mittelland	58	23%
		Emmental / Haute-Argovie	65	26%
		Oberland Est / Oberland Ouest	57	23%
	Type de lignes directrices³	Conjointes	187	74%
Individuelles		45	18%	
Pas d'indication		21	8%	

Remarque: * Vu que quelques communes ont une structure administrative conjointe avec une ou plusieurs communes voisines (ou qu'elles ont élaboré leurs lignes directrices avec d'autres et que l'état de mise en œuvre est le même dans chacune d'elles), les réponses de 9 personnes de contact ont été prises en compte plusieurs fois dans l'exploitation des données et représentent 23 communes au total.

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

3.1 Objectifs et mesures

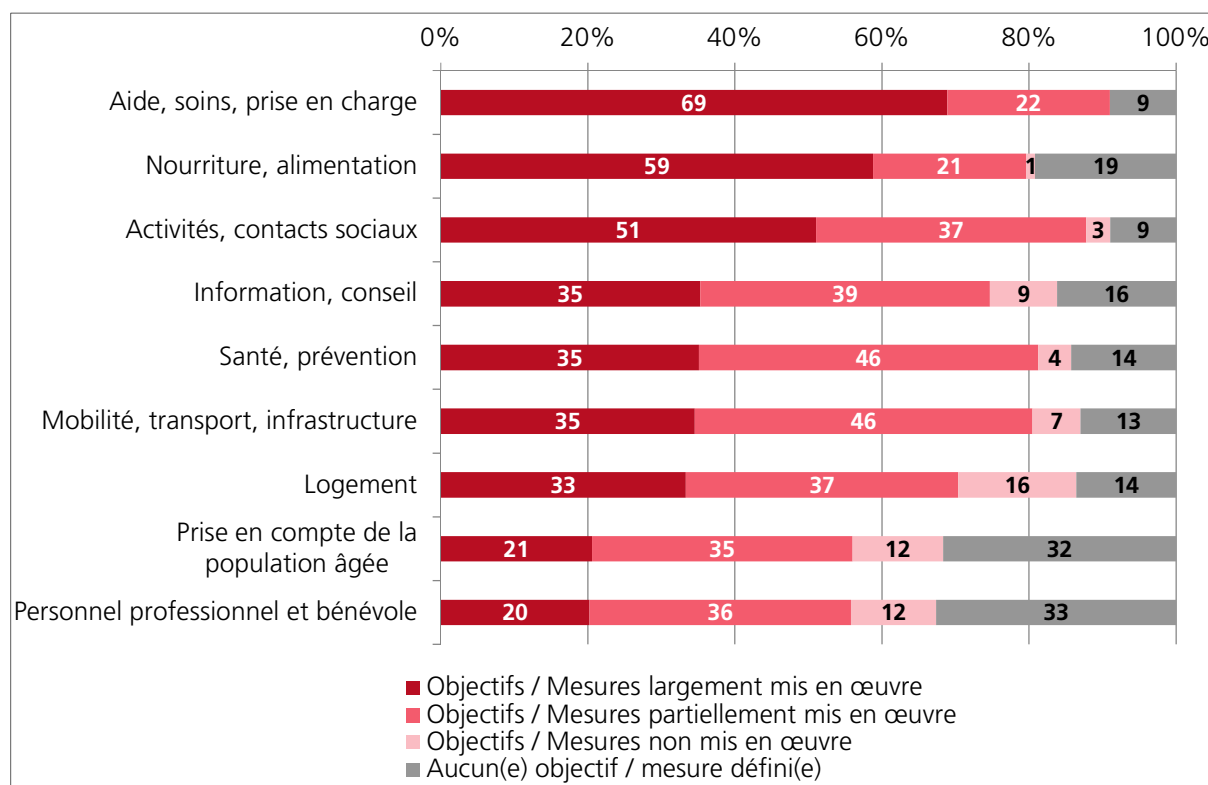
Pour déterminer le degré de réalisation des objectifs et des mesures, nous avons demandé aux communes pour quels domaines inscrits dans leurs lignes directrices elles avaient défini des objectifs ou des mesures de manière concrète et quel était l'état actuel de leur mise en œuvre. Le but de l'enquête n'était pas d'obtenir une réponse détaillée pour chaque mesure, mais plutôt de faire une **estimation générale**, c'est-à-dire de savoir dans quels domaines la réalisation d'objectifs et de mesures était déjà bien avancée et dans lesquels elle l'était moins. Dans cette optique, les questions portaient sur les neuf domaines dont nous avons relevé une fréquence d'apparition élevée ou qui semblaient particulièrement importants lors de l'analyse des documents (cf. chapitre 2). Les communes étaient priées d'attribuer les objectifs et

³ Ce classement a été effectué sur la base des indications fournies par les communes, mais nous avons constaté quelques divergences en comparant avec les lignes directrices en notre possession. Ainsi, 45 communes ont répondu dans le questionnaire qu'elles disposaient de leurs propres lignes directrices, alors qu'à notre connaissance, c'est le cas pour 36 d'entre elles seulement. Il est possible que, pour certaines, le fait d'avoir élaboré des lignes directrices conjointement avec d'autres soit moins important que l'utilisation qu'elles en font sur leur territoire. La majorité des 21 communes n'ayant pas donné d'indication ont en réalité, d'après nos renseignements, élaboré des lignes directrices avec d'autres. Au total, 214 communes ayant procédé de la sorte ont donc répondu au questionnaire. Par ailleurs, trois communes ont répondu aux questions portant sur l'état de mise en œuvre alors qu'elles n'ont actuellement pas de lignes directrices. Deux d'entre elles ont indiqué s'être référées aux lignes directrices en cours d'élaboration.

mesures de leurs lignes directrices à ces neuf domaines à l'aide d'exemples et d'indiquer le stade de leur mise en œuvre. Elles avaient la possibilité d'ajouter d'autres thèmes et de faire des remarques. Il ne leur était en revanche pas demandé d'indiquer le nombre d'objectifs et de mesures ou leur contenu.

Le **Graphique 3** présente les résultats pour la question de l'état de mise en œuvre des objectifs et des mesures figurant dans les lignes directrices, subdivisés par domaine et classés par fréquence. Les communes ne s'étant parfois pas exprimées pour l'un ou l'autre domaine, leur nombre est précisé dans la remarque en dessous du graphique pour chacun d'eux.

Graphique 3: Taux de mise en œuvre des objectifs et des mesures (en pour-cent)



Remarque: nombre de réponses par domaine (de haut en bas): n=245, 245, 245, 241, 245, 246, 243, 243, 242
Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

L'analyse des réponses montre que la mise en œuvre la plus avancée est atteinte pour les objectifs et les mesures définis dans le domaine «**aide, soins, prise en charge**». Plus de deux tiers des communes (69%) indiquent avoir largement mis en œuvre les objectifs et les mesures au cours des dernières années et 22 pour cent au moins partiellement. Ce domaine regroupe des mesures telles que les aides ménagères, l'aide et les soins à domicile, le soutien aux proches aidants, les services de visite, l'entraide de voisinage, ou encore l'aide spécifique aux personnes souffrant de démence.

Les objectifs et les mesures prévus dans les domaines «**nourriture, alimentation**» et «**activités, contacts sociaux**» sont eux aussi largement mis en œuvre dans plus de la moitié des communes (respectivement 59% et 51%). Le premier de ces domaines comprend avant tout les possibilités d'achat à proximité, les tables de midi ainsi que les services de repas et de livraison à domicile. Quant au second, il englobe notamment les possibilités de rencontres, les vacances, les excursions, le sport, la formation et les offres culturelles, ou des activités générales mettant à profit le potentiel des seniors.

Pour les domaines «**information, conseil**», «**santé, prévention**», «**mobilité, transport, infrastructure**» et «**logement**», environ un tiers des communes indiquent que les objectifs et les

mesures sont largement mis en œuvre et près de 40 pour cent qu'ils le sont partiellement. Le premier domaine comprend notamment la préparation à la retraite – par exemple en matière de finances ou de santé –, des informations en matière d'habitat et de logement, ou encore la création d'une centrale d'information. Le deuxième regroupe des mesures visant à la conservation de l'autonomie, à la prévention et au maintien de la santé, par exemple en mettant sur pied des cours et des visites préventives à domicile. Le troisième réunit des mesures concernant les transports publics, les services de transport et l'aménagement des espaces publics axé sur la sécurité des seniors. Le quatrième, enfin, consiste à proposer des formes de logements adaptés aux besoins des aînés (appartements pour personnes âgées, EMS), des lits de décharge et des unités d'accueil de jour.

Comparativement, les catégories «**prise en compte de la population âgée**» et «**personnel professionnel et bénévole**» figurent rarement dans les lignes directrices. Pour ces deux domaines, plus d'un tiers des communes n'ont défini ni objectifs ni mesures. Le premier comprend par exemple les forums du 3^e âge, la participation des aînés à la planification et à la mise en œuvre de la politique du 3^e âge et la prise en compte de groupes cibles spécifiques (migrant/es, personnes handicapées). Quant au second, il englobe entre autres la formation et le perfectionnement de collaborateurs et collaboratrices de la commune sur les questions du 3^e âge, le recrutement de personnel qualifié ou l'encouragement du bénévolat. Pour ces deux domaines, il est très rare que des objectifs et des mesures soient définis, et quand ils le sont, il est très rare aussi qu'ils soient mis en œuvre. Environ un cinquième seulement des communes indiquent qu'ils l'ont été largement.

Le domaine «logement» affiche la proportion la plus élevée d'objectifs et de mesures définis, mais **non encore mis en œuvre**, avec des **lacunes** dans 16 pour cent de toutes les communes. Des efforts doivent également être entrepris dans environ 10 pour cent des communes dans les domaines «information, conseil» (9%), «prise en compte de la population âgée» (12%) et «personnel professionnel et bénévole» (12%).

Les communes avaient la possibilité de citer un **domaine supplémentaire**, ce que 33 d'entre elles ont fait. La majorité des réponses (26) concernaient cependant un projet spécifique dans le cadre d'un des neuf domaines soumis (p. ex. «élaboration d'une brochure d'information», «tables de midi», «création d'un conseil des seniors» ou «encouragement des contacts intergénérationnels»)⁴.

3.2 Structures et ressources

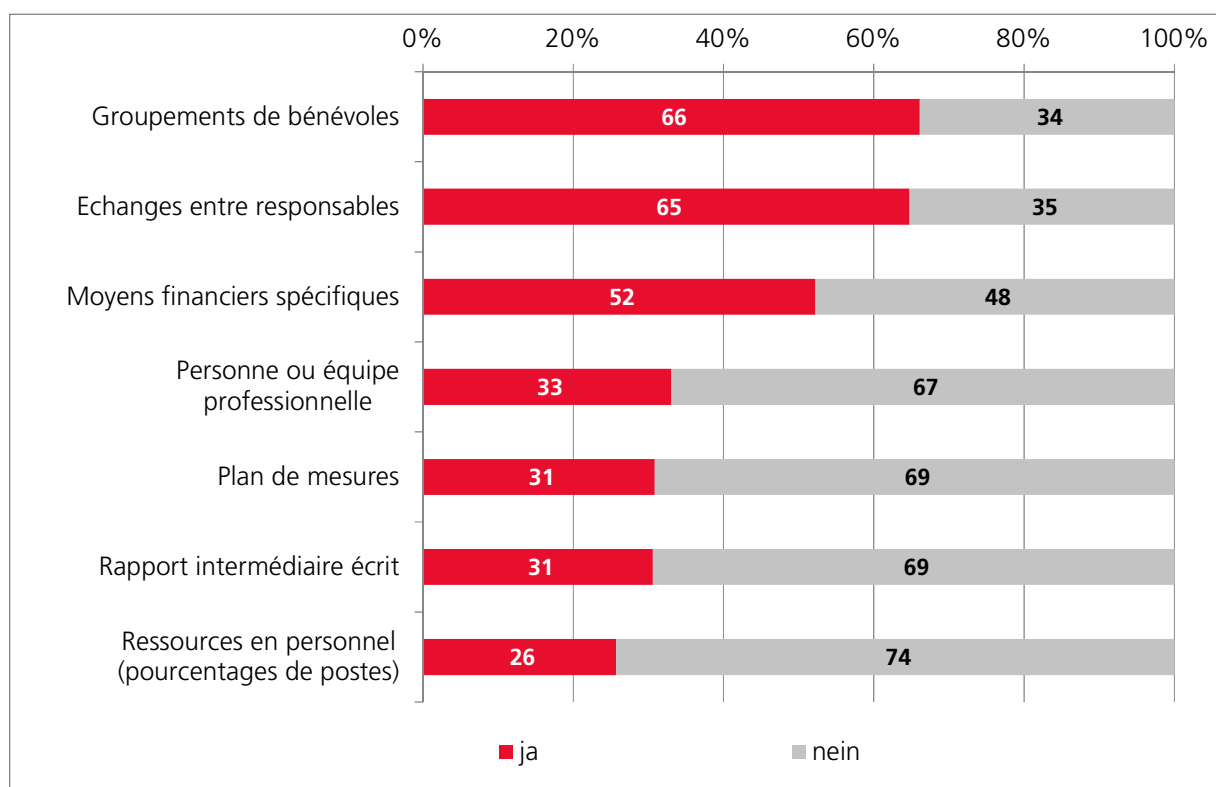
Les communes ont également été priées d'indiquer de quelles structures et de quelles ressources elles disposaient pour la mise en œuvre de leurs lignes directrices. Les résultats sont présentés au **Graphique 4**, par ordre de fréquence. Pour une meilleure compréhension des résultats, voici les questions qui leur étaient posées:

- «Y a-t-il des **groupements de bénévoles** qui s'engagent pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices (p. ex. conseil des seniors, forum du 3^e âge, conférence des aînés, etc.)?»
- «Y a-t-il régulièrement des **échanges entre les responsables de votre commune** et les organisations actives dans le domaine du 3^e âge?»

⁴ Les sept autres citations portent sur les domaines «coordination et mise en réseau» (4 citations; état de mise en œuvre: 3 x «partiellement mis en œuvre» et 1x «non mis en œuvre»), «accompagnement en fin de vie» (3 citations; état de mise en œuvre: 2 x «non mis en œuvre», 1 x «aucun(e) objectif/mesure défini(e)»). Deux exemples pour chacun de ces domaines: «Coordination et information entre les institutions ambulatoires et résidentielles», «Commission de coordination régionale pour les questions du 3^e âge» – «Fin de vie et décès», «Foi et spiritualité: encourager les initiatives en vue d'accompagner les personnes âgées qui se posent des questions existentielles».

- «Des **moyens financiers spécifiques** sont-ils mis à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?»
- «Votre commune a-t-elle désigné une **personne ou une équipe professionnelle** pour assurer la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices (p. ex. personne chargée de la planification des questions du 3^e âge/de la coordination pour personnes âgées, service spécialisé)?»
- «Les lignes directrices sont-elles accompagnées d'un **plan de mesures** pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?»
- «L'état de mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices est-il documenté par écrit (p. ex. **rapport intermédiaire**, controlling, évaluation)?»
- «Des **ressources en personnel spécifiques (pourcentages de postes)** sont-elles engagées et financées pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?»

Graphique 4: Structures et ressources disponibles pour la mise en œuvre des objectifs et des mesures



Remarque: nombre de réponses par question (de haut en bas): n= 245, 244, 245, 245, 243, 242, 245

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

Les structures et ressources les plus souvent citées – avec deux tiers de oui aux questions posées – sont les «**groupements de bénévoles**» et les **échanges** réguliers entre les responsables des communes et les organisations actives dans le domaine du 3^e âge. Des **moyens financiers spécifiques** sont mis à disposition pour la réalisation des objectifs et mesures des lignes directrices dans une bonne moitié des communes. Il ne leur était pas demandé d'indiquer si le montant de ces derniers était faible ou élevé.

Le pourcentage de oui est inférieur – un petit tiers – pour la désignation d'une **personne ou d'une équipe professionnelle**, l'existence d'un **plan de mesures** et la consignation de l'état de mise en œuvre dans un **rapport écrit**. La plus faible proportion de oui – environ un quart des communes – est enregistrée pour l'engagement et le financement de **ressources en personnel** spécifiques (pourcentages de postes).

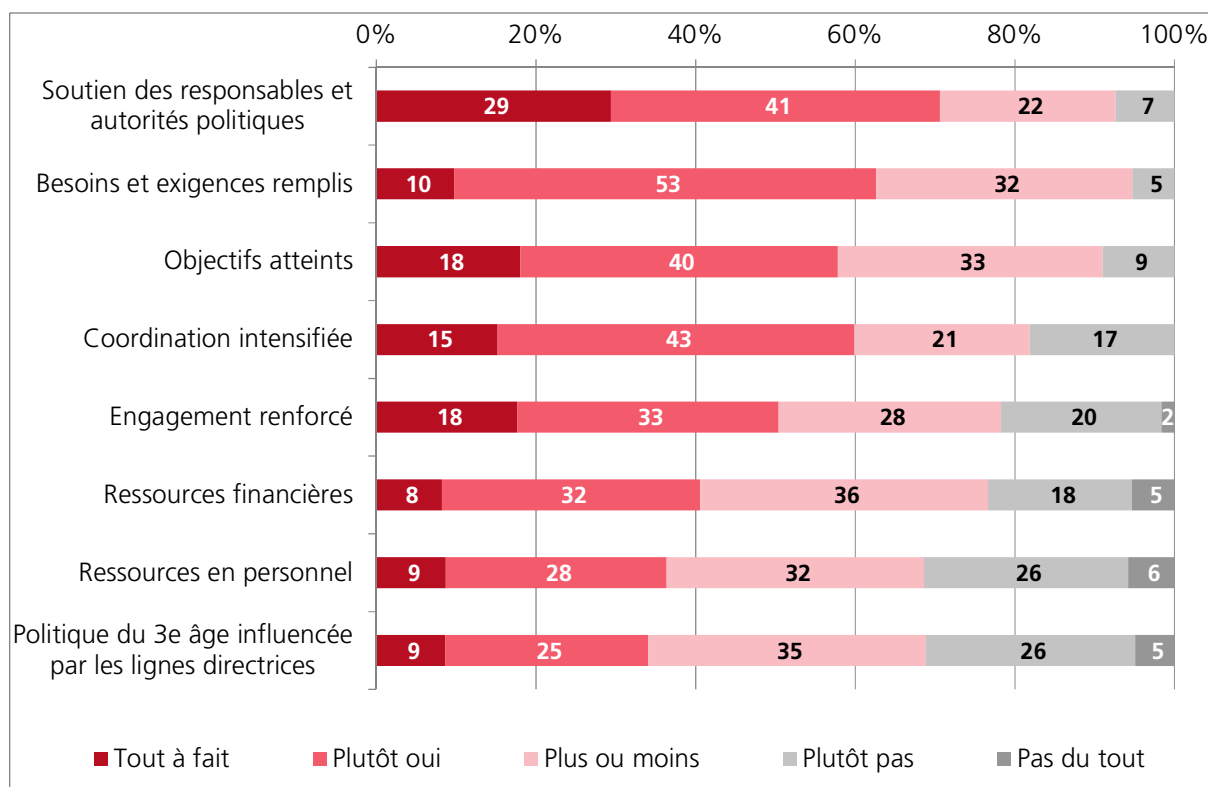
3.3 Bilan de la mise en œuvre des lignes directrices à ce jour

Les communes ont été priées de dresser un bilan de la mise en œuvre de leurs lignes directrices et de la situation globale sur leur territoire sur la base des huit déclarations suivantes, auxquelles étaient attribuées cinq réponses allant de «pas du tout» à «tout à fait»:

- «Les lignes directrices de notre commune ont le soutien total des **responsables et autorités politiques**.»
- «Notre commune peut répondre aux exigences et aux **besoins** de la population âgée.»
- «Ces dernières années, la **coordination** et la mise en réseau des différents acteurs œuvrant dans le domaine du 3^e âge se sont intensifiées dans notre commune.»
- «Dans notre commune, nous sommes sur la **bonne voie** pour atteindre les **objectifs** de nos lignes directrices.»
- «Ces dernières années, notre commune a **renforcé** ses activités dans le domaine de la politique du 3^e âge.»
- «Notre commune met suffisamment de **moyens financiers** à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures de nos lignes directrices.»
- «Notre commune met suffisamment de **ressources en personnel** à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures de nos lignes directrices.»
- «Dans notre commune, les **lignes directrices** exercent une **influence déterminante** sur la politique du 3^e âge.»

Les résultats, présentés au **Graphique 5**, sont classés en fonction du pourcentage de oui aux réponses proposées. Si l'on cumule les réponses «tout à fait» et «plutôt oui», 70 pour cent des communes déclarent que leurs lignes directrices ont le soutien total des **responsables et autorités politiques**. Une majorité d'entre elles (63%) estiment également être en mesure de répondre aux **exigences et aux besoins de la population âgée**. Pour 58 pour cent des communes, la **coordination** et la **mise en réseau** des différents acteurs œuvrant dans le domaine du 3^e âge se sont intensifiées au cours des dernières années et une même proportion indique être sur la bonne voie pour atteindre les **objectifs de leurs lignes directrices**. La moitié d'entre elles considèrent qu'elles ont **renforcé leurs activités dans le domaine de la politique du 3^e âge** ces dernières années. S'agissant des **moyens financiers** et des **ressources en personnel** disponibles, elles sont respectivement 40 pour cent et 37 pour cent à répondre par l'affirmative. Le pourcentage est encore plus faible (34%) pour ce qui est de **l'influence** exercée par les **lignes directrices sur la politique du 3^e âge**.

Graphique 5: Bilan de la mise en œuvre des lignes directrices à ce jour



Remarque: nombre de réponses par déclaration (de haut en bas): n=246; 246; 245; 246; 244; 244; 242; 246

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

3.4 Obstacles et besoin de soutien

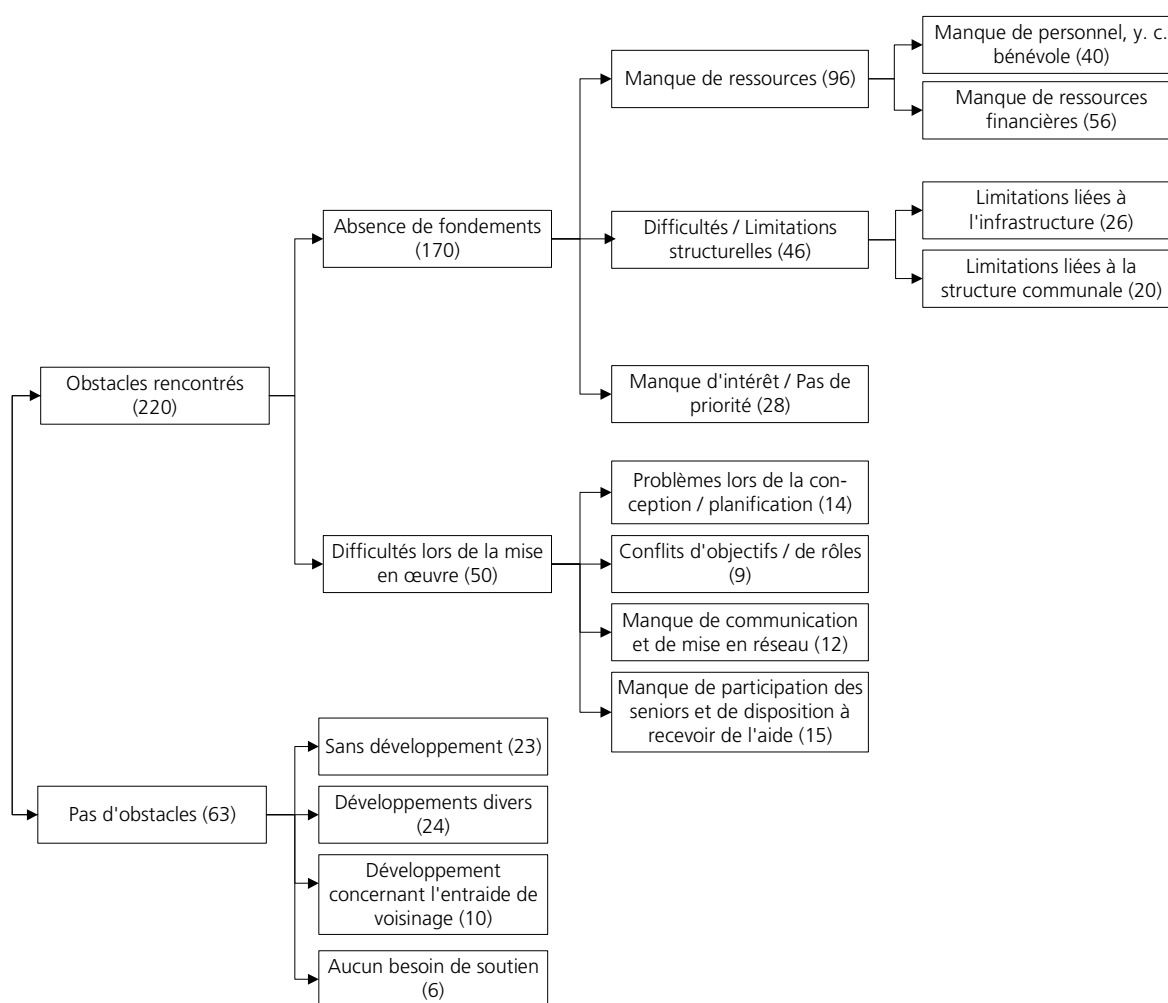
L'enquête se terminait par deux questions ouvertes concernant les obstacles et le besoin de soutien:

- «Quels sont (ou ont été) les principaux obstacles entravant (ou ayant entravé) la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices de votre commune?»
- «A quel niveau votre commune aurait-elle encore besoin de soutien pour la mise en œuvre des lignes directrices?»

195 communes ont répondu à la question concernant les **obstacles**. Leurs réponses ont été mises en parallèle avec celles qu'elles ont données aux huit déclarations ci-dessus et catégorisées en fonction des domaines principaux et secondaires (sous-catégories). Les différentes catégories ainsi que le nombre de réponses font l'objet du **Graphique 6**, sous forme d'arbre, et les résultats de cette catégorisation – complétés par une série d'exemples de déclarations des communes – sont présentés au **Tableau 7**.

Dans une première étape, nous avons fait une distinction entre les réponses des communes **rencontrant des obstacles** et les déclarations de celles qui **n'en rencontrent pas**. Sur 195 communes, 175 ont indiqué au moins un obstacle. Les réponses des communes confrontées à des difficultés pour la réalisation des objectifs et des mesures ont été réparties par type d'obstacle dans les deux catégories «**absence de fondements**» et «**difficultés lors de la mise en œuvre**». La comparaison des réponses montre que, pour de nombreuses communes, c'est avant tout l'absence de fondements qui entrave la mise en œuvre des lignes directrices.

Graphique 6: Obstacles rencontrés par domaine; n = 195; () = nombre de réponses (multicat. possible)



Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

L'obstacle le plus souvent cité – par plus d'un quart des communes – est le **manque de ressources financières**, suivi du **manque de personnel**, bénévoles inclus. L'absence d'intérêt de la part des autorités, qui n'accordent pas la priorité requise à la politique du 3^e âge, est un autre problème souvent évoqué. Bon nombre de communes mentionnent également une infrastructure insuffisante. Viennent en tête dans ce contexte la mauvaise desserte des petites communes par les transports publics et le manque de mesures dans le domaine des constructions, notamment de logements adaptés aux personnes âgées. Les communes sont moins nombreuses à dire être confrontées à des **difficultés lors de la mise en œuvre** de leurs lignes directrices. Lorsque tel est le cas, il s'agit de problèmes liés à une conception et une planification des lignes directrices inexistantes ou défavorables, à des conflits d'objectifs et de rôles entre les acteurs, à une mise en réseau et une communication lacunaires ainsi qu'au fait que les seniors ne sont pas suffisamment disposés à recevoir de l'aide ou, inversement, à s'engager.

Tableau 7: Catégories d'obstacles, avec exemples de déclarations; n = 195; () = nombre de réponses (multicatégorisation possible)

Catégorie		Exemples de déclarations des communes	
Obstacles rencontrés (220)	Absence de fondements (170)	Manque de ressources (96)	<ul style="list-style-type: none"> ■ La plus grande difficulté est de trouver des personnes responsables – bénévoles incluses – qui soient disposées à assumer des fonctions dirigeantes. ■ Aucun poste n'a été créé et donc pas de ressources supplémentaires pour assurer la mise en œuvre des lignes directrices. ■ Manque de temps et de personnel.
		Manque de ressources financières (56)	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'argent étant et restera le nerf de la guerre. ■ Vu la taille de la commune, il est difficile de générer des ressources financières. ■ Le projet de coopérative de logements pour personnes âgées (construction d'appartements) a échoué en raison de problèmes de financement.
	Difficultés / Limitations structurelles (46)	Limitations liées à l'infrastructure (26)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Disparition des transports publics et des magasins de village. La commune n'a malheureusement guère d'influence sur ces phénomènes, car ils ne relèvent pas de son pouvoir. ■ L'accès aux bâtiments publics pour les personnes âgées et handicapées est un sujet de discussion permanent. La question des transports publics et du covoiturage a fait l'objet de débats intenses. Il est de plus en plus difficile de trouver des possibilités d'achat dans les petites localités ou dans certains quartiers. ■ Il y a très peu d'offres de logements pour les seniors; notre commune est devenue une cité-dortoir: de nombreux nouveaux retraités sont orientés vers la ville.
		Limitations liées à la structure communale (20)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Topographie de la commune et territoire à habitat dispersé, desserte par les transports publics peu favorable. ■ Acquisition de terrains, plan de zone, règlement de construction et financement du nouveau centre pour personnes âgées représentent de gros défis dans une région touristique prisée où les parcelles disponibles sont rares et chères, les dispositions relatives à l'esthétique dans le règlement de construction très strictes (style chalet), les prétentions des usagers élevées, les normes de la SAP (programme des locaux) pour les nouvelles constructions non (plus) conformes à la réalité.
		Manque d'intérêt / Pas de priorité (28)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Je perçois plutôt un désintérêt de la part du Conseil communal. Tout va bien, il n'y a pas besoin de faire quelque chose de spécial. ■ Les questions du 3^e âge ne sont guère prioritaires. Le conseiller communal compétent a changé.
	Difficultés lors de la mise en œuvre (50)	Problèmes lors de la conception / planification (14)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Difficultés à définir précisément les principes et objectifs majeurs lors de l'élaboration des lignes directrices. ■ Les lignes directrices ne sont plus actuelles, des objectifs et mesures clairs y font défaut. ■ Lors de l'enquête menée en vue de l'élaboration des lignes directrices, nous nous sommes aperçus que quelques offres ne répondaient en fait à aucun besoin.
		Conflits d'objectifs / de rôles (9)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Les objectifs et mesures en matière de politique du 3^e âge sont pour la plupart des thèmes transversaux qui concernent plusieurs Directions. Il est souvent difficile de sensibiliser les autres services à ces questions et d'obtenir un engagement de leur part. C'est surtout le cas pour les domaines de la sécurité, de la mobilité, des espaces publics et du logement, qui sont aussi le plus fréquemment source de conflits d'objectifs. ■ Les membres des autorités changent souvent, si bien que personne n'est clairement compétent.
Manque de communication et de mise en réseau (12)		<ul style="list-style-type: none"> ■ Peu de liens avec les EMS. ■ Collaboration régionale difficile (jusqu'à ce qu'une forme adéquate soit trouvée). ■ Aussi bien dans la concertation que dans la mise en réseau et la répartition des tâches. La commune a engagé une coordinatrice pour personnes âgées, qui doit encore trouver sa place. Certains bénévoles actifs depuis longtemps ont ressenti son arrivée comme une sorte de concurrence. L'Eglise, les associations et d'autres acteurs ont déjà apporté des contributions précieuses pour les seniors. 	
Pas d'obstacles (63)	Sans développement (23)	Manque de participation des seniors et de disposition à recevoir de l'aide (15)	<ul style="list-style-type: none"> ■ La population âgée a du mal à participer et à accepter de se faire aider. ■ Les seniors manquent d'initiative. Ils participent peu aux activités et manifestations.
		Développements divers (24)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucun obstacle particulier. ■ Pas d'obstacles majeurs. La collaboration avec les communes voisines fonctionne bien.
	Développement concernant l'entraide de voisinage (10)	Développement concernant l'absence de besoin (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous sommes une petite commune où les gens se connaissent et se viennent en aide. Le réseau social fonctionne très bien. ■ Les membres de la génération plus âgée sont pour la plupart mobiles et s'organisent eux-mêmes.

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

162 communes ont répondu à la question concernant le **besoin de soutien** pour mettre en œuvre leurs lignes directrices. Nous avons là aussi établi des catégories en fonction du contenu de leurs déclarations, à savoir: «ressources», «structures / conditions cadres», «conception / organisation» et «projets concrets / domaines». Le **Tableau 8** présente ces catégories, complétées par des sous-catégories et des exemples de déclarations.

Le soutien le plus fréquemment souhaité – par un tiers des communes – concerne les **ressources**. Viennent en tête le manque de moyens financiers, puis de personnel qualifié et, dans une moindre proportion, de bénévoles.

Un sixième des communes indiquent avoir besoin de meilleures **structures et conditions cadres**. Entrent en ligne de compte dans ce contexte le service public, le soutien par le canton, la sensibilisation aux questions relevant de la politique du 3^e âge ainsi que la demande de suggestions et d'incitations pour renforcer les activités dans ce domaine. Une commune sur quatre aimerait être aidée pour les défis d'ordre conceptionnel et organisationnel. Certaines mentionnent la coordination régionale, d'autres des problèmes de conception, d'autres encore un appui pour la mise en œuvre de **projets concrets**. Dans ce dernier cas – cité par un tiers des communes –, le besoin de soutien est très varié. Le domaine le plus fréquemment nommé est celui du logement, avec d'une part la construction d'appartements adaptés aux personnes âgées et, d'autre part, la nécessité à plus long terme d'augmenter le nombre de places d'hébergement en EMS.

Outre la question ouverte concernant le besoin de soutien, les communes étaient invitées à se prononcer sur la déclaration suivante, sur une échelle comptant cinq degrés (de «tout à fait» à «pas du tout»):

■ «Dans notre commune, l'aide d'une personne spécialisée (supplémentaire) – p. ex. dans le domaine du développement communautaire – serait utile pour la mise en œuvre des mesures.»

Les résultats montrent que 27 pour cent des communes (n=244) approuvent cette déclaration (8% «tout à fait», 19% «plutôt oui»), 16 pour cent sont indécises («plus ou moins») et 57 pour cent n'ont plutôt pas ou pas besoin de l'**aide d'une personne spécialisée supplémentaire** (41% «plutôt pas», 16% «pas du tout»).

Tableau 8: Catégories de besoin de soutien, avec exemples de déclarations; n = 162; () = nombre de réponses (multicatégorisation possible)

Catégorie	Exemples de déclarations des communes	
Ressources (53)	Personnel professionnel (19)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien par des coordinateurs/trices pour personnes âgées. ■ Urgent: former suffisamment de personnel soignant et le motiver à travailler dans une région périphérique. Coaching éventuel des membres du conseil des seniors œuvrant à titre bénévole. ■ Il faudrait élaborer de nouvelles lignes directrices contenant des objectifs et des mesures clairement définis avec l'aide de spécialistes.
	Personnel bénévole (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous aurions besoin d'aide pour savoir comment recruter des bénévoles. Nous nous demandons aussi constamment comment les motiver. Comment donner de la visibilité à leur travail et le valoriser? ■ Le canton pourrait nous soutenir en débloquent des fonds, par exemple pour la coordination des bénévoles, qui sont actifs avant tout dans le domaine du 3^e âge ou au niveau intergénérationnel, ce qui permettrait d'utiliser les ressources des seniors.
	Ressources financières (28)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faute de personnel et de ressources financières, les objectifs et les mesures ne peuvent être mis(es) en œuvre que petit à petit. Disposer de davantage de moyens financiers nous aiderait beaucoup. Ou alors de systèmes d'incitation financière, en particulier pour les questions liées au logement et aux espaces publics. ■ Je crois que si nous avons assez d'argent, nous pourrions mettre en œuvre une mesure ou une autre de manière adaptée à notre petite commune. ■ Nous aurions besoin d'un soutien compétent en matière de ressources financières et humaines. ■ La mise en œuvre des lignes directrices ne fait l'objet d'aucun controlling, ce qui est notamment dû au manque de ressources financières et humaines, surtout dans des communes de petite taille comme la nôtre.
Structures / Conditions cadres (27)	Service public (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous aurions éventuellement besoin de soutien dans le domaine de la mobilité. Nous espérons que les bus postaux seront maintenus.
	Soutien cantonal sous forme de directives / de projets (9)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aide structurelle de la SAP. Il faudrait aussi différencier clairement les mesures/besoins qui sont (ou doivent être) du ressort communal, régional ou cantonal. ■ Nous aimerions être soutenus lorsqu'il s'agit de projets cantonaux – y compris dans d'autres domaines (exemple: le cours «être et rester mobile» organisé pour la première fois cette année dans notre commune) –, étant entendu que nous pouvons en assurer l'administration et la mise sur pied.
	Sensibilisation aux questions relevant de la politique du 3 ^e âge (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ A mon avis, notre travail au niveau de la commune est influencé avant tout par des considérations de politique sociale (et financière). Le meilleur moyen de nous soutenir est de nous fournir des informations ciblées sur les questions du 3^e âge et/ou de les diffuser dans les médias. Ce serait aussi une bonne chose d'attirer l'attention de la population âgée sur le fait qu'elle doit aussi y mettre du sien pour défendre ses intérêts et de lui montrer comment elle pourrait le faire au niveau politique. ■ Activités d'information ciblées de la part du canton pour affirmer l'importance des questions du 3^e âge.
	Incitation à agir davantage / Travail de persuasion (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Notre commune est dans un processus de fusion. Ce serait bien de mettre sur pied une commission du 3^e âge. Quand je vois l'argent et la logistique utilisés pour les pompiers, par exemple, je trouve qu'on est encore à l'époque des hommes des cavernes pour la prise en charge des personnes âgées.
Conception / Organisation (39)	Soutien régional (12)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Besoin de coordination dans la région.
	Conception / Controlling (11)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eventuellement pour la planification de logements pour personnes âgées dont les loyers soient supportables pour les seniors de la commune.
	Soutien à la mise en œuvre (6)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Nous avons l'intention de lancer un projet consacré aux «logements adaptés aux personnes âgées». Dans cette perspective, nous avons déjà organisé une séance d'information pour éveiller l'intérêt de la population et avons pris contact avec une entreprise spécialisée. Nous aurions besoin de soutien pour la mise en œuvre et le financement de ce projet.
Projets concrets / Domaines (50)	Santé (7)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un médecin s'est installé récemment dans notre commune, mais la prise en charge médicale de nos citoyens ne va pas tarder à poser un problème. Les médecins plus âgés établis dans la région vont peu à peu fermer leurs cabinets et l'accès aux soins hospitaliers n'est pas aisé pour les seniors.
	Activités, contacts sociaux (8)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etoffement des offres pour seniors au sein de la commune.
	Aide, soins, prise en charge (3)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Travail communautaire: projets d'entraide de voisinage, de soutien aux proches aidants, de places de vacances.
	Logement (17)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Encouragement à la construction de logements pour seniors. ■ Soutien du canton concrétisé par son approbation aux demandes de places de soins.
	Mobilité, transport, infrastructure (7)	<ul style="list-style-type: none"> ■ P. ex. pour la mise sur pied d'un service de transport (transports médicaux exclus). ■ Ev. pour obtenir l'autorisation (et une contribution financière) de mettre sur pied un service de navette desservant le village, voire une zone de détente proche.
Information, conseil (8)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Soutien des aînés dans le domaine administratif. ■ A l'échelle régionale: éventuellement pour l'organisation de séances d'information sur l'entrée en EMS et le financement de l'hébergement en institution. 	

Source: Analyse de la mise en œuvre des lignes directrices dans les communes bernoises, BASS

4 Communes sans lignes directrices

Sur les 383 communes que compte le canton de Berne, 36 (9,4%) n'ont pas de lignes directrices, que ce soit seules ou avec d'autres. Dans le cadre de l'enquête en ligne, elles étaient priées d'indiquer pourquoi elles n'en avaient pas élaboré et si elles avaient besoin de soutien pour traiter les questions liées à la politique du 3^e âge. Les questions étaient les suivantes (cf. questionnaire à l'annexe 8.3):

- «Pour quelles raisons votre commune a-t-elle décidé de ne pas élaborer de lignes directrices? Quelles considérations ont joué un rôle important dans cette décision?»
- «Pour quels thèmes et de quelle manière votre commune pourrait-elle être soutenue par Pro Senectute canton de Berne ou par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) en matière de politique du 3^e âge?»

Au total, 25 des 36 communes sans lignes directrices ont participé à l'enquête. Trois ont cependant répondu aux questions destinées aux communes avec lignes directrices, deux d'entre elles précisant que leurs réponses faisaient référence à celles qu'elles étaient en train d'élaborer. 11 autres ont indiqué au début du questionnaire qu'elles ne disposaient pas de lignes directrices, alors qu'à notre connaissance, elles étaient affiliées à un groupement qui en avait établi. De deux choses l'une: soit les personnes ayant rempli le questionnaire n'étaient pas au courant, soit elles considéraient que ces lignes directrices conjointes n'avaient que peu d'importance pour leur commune. Ces 11 communes ont également répondu aux deux questions concernant les raisons et le besoin de soutien, si bien qu'au total, l'évaluation ci-après porte sur 33 communes, dont la répartition géographique est la suivante: 13 dans le Mittelland, 14 dans la région Bienne-Seeland / Jura bernois, 4 dans la région Emmental / Haute-Argovie et 2 dans l'Oberland. A une exception près, il s'agit de communes de petite taille (24 dont le nombre d'habitants est inférieur à 1000, 8 comptant entre 1000 et 2999 habitants et 1 plus de 10 000).

Pour compléter les réponses écrites et obtenir une image différenciée, un entretien approfondi a été mené par téléphone (cf. guide d'entretien à l'annexe 8.2) avec les cinq communes suivantes sans lignes directrices, dont trois s'étaient déjà exprimées en participant à l'enquête en ligne:

- **Aefligen** (Emmental / Haute-Argovie; 1005 habitants); Madame Brigitte Loosli, conseillère communale, département culture et sport depuis 2008
- **Fraubrunnen** (Berne-Mittelland; 1774 habitants); Monsieur Werner Moser, conseiller communal, département des affaires sociales depuis 2009
- **Jegenstorf** (Berne-Mittelland; 4693 habitants); Monsieur Norbert Graf, conseiller communal depuis 2005
- **Kappelen** (Bienne-Seeland / Jura bernois; 1257 habitants); Monsieur Thomas Buchser, secrétaire communal depuis 20 ans
- **Uttigen** (Oberland Est / Oberland Ouest; 1804 habitants); Monsieur Jürg Hauert, secrétaire communal depuis 38 ans

Le compte rendu ci-après sur les réflexions, les raisons et le besoin de soutien reflète aussi bien les réponses au questionnaire que les informations fournies lors des entretiens téléphoniques.

4.1 Raisons pour lesquelles les communes ne disposent pas de lignes directrices

Interrogées sur les raisons pour lesquelles elles ont décidé de ne pas élaborer de lignes directrices, deux tiers des communes ont donné comme principal motif la **petite taille de la commune**. Exemples: «De par la grandeur de notre commune, nous n'avons pas jugé nécessaire d'élaborer des lignes directrices précises»; «Notre commune étant petite, nous avons estimé qu'il serait un peu "démessuré" d'élaborer

des lignes directrices». Une commune a mis en avant la **question des ressources**, invoquant que celles-ci – très restreintes – étaient déjà fortement mises à contribution pour l'élaboration et la mise en œuvre des lignes directrices générales de la commune. Dans ce même registre, une autre commune a déclaré: «Les autorités communales entendent engager les moyens limités dont elles disposent pour des projets concrets et non pour des planifications».

Certaines communes ont ajouté à l'argument de leur petite taille le fait que leur population était avant tout composée de structures familiales, qu'elles jouissaient d'un **bon réseau social** et que les **offres** mises sur pied pour les personnes âgées étaient **suffisantes** (7 réponses). A leurs yeux, il est extrêmement rare que des problèmes surgissent et lorsque c'est le cas, ils sont vite identifiés: «Nous sommes une petite commune. Les éventuelles difficultés rencontrées par les personnes âgées sont réglées au sein de la famille. Nous n'avons pratiquement pas de "cas sociaux". Si nous avons des questions, nous pouvons toujours nous adresser au service social. La commune voisine propose beaucoup d'offres de loisirs pour les seniors, et nos habitants peuvent en bénéficier»; «Le bénévolat et la solidarité sont encore très développés chez nous pour l'instant»; «Nous n'avons pas encore de lignes directrices à proprement parler – les seniors de notre commune sont presque tous pris en charge par leurs proches»; «Dans notre commune, les seniors sont bien intégrés socialement. Tant l'administration communale que la commission de tutelle les connaissent personnellement et sont à même de repérer les difficultés auxquelles ils pourraient être confrontés. Outre l'attention et l'aide de la famille et du voisinage, nous avons accès aux prestations de Pro Senectute et des organisations d'aide et de soins à domicile, aux services de repas, au service de transport de la Croix-Rouge, ainsi qu'à diverses offres de cours proposées par des associations et par l'Eglise».

D'autres communes citent en outre les organes, prestations et services suivants: commission des seniors, aide apportée par le forum du 3^e âge ou l'association féminine, conseils du secrétaire communal avant l'entrée en EMS, résidences pour seniors, appartements protégés, centre médical, pédicure, gymnastique des aînés, après-midis de seniors, repas des aînés, excursions en car, anniversaires, fêtes pour l'ensemble de la commune (p. ex. 1^{er} août) et offres sociales (p. ex. vacances de randonnée, conférences, discussions). Quelques communes font également part d'une **bonne collaboration régionale**, particulièrement en ce qui concerne les places disponibles dans les EMS (5 réponses). Exemples: «Collaboration avec des communes voisines (syndicats de communes) en qualité d'organismes responsables d'EMS, et actionnariat dans un EMS privé»; «Nous collaborons étroitement avec la commune voisine et nos habitants peuvent bénéficier des offres qu'elle propose; sinon, ils s'organisent entre eux»; «Le Conseil communal est très attentif à la mise en place d'une politique du 3^e âge coordonnée sur la base du rapport de planification fait dans le Jura Bernois, ainsi que des enjeux importants liés à la forte augmentation des personnes de 65 ans et plus d'ici 2030».

D'autres communes déclarent ne pas avoir élaboré de lignes directrices parce qu'elles n'en ont pas **besoin**, n'ont pas de **problèmes** ou **n'en voient pas l'utilité** (10 réponses). «Etant une très petite commune, nous appliquons le principe selon lequel il suffit, pour les questions liées au 3^e âge, de faire preuve d'humanité et de bon sens»; «Nous n'avons pas eu le temps jusqu'ici, ni ressenti le besoin de produire un document de plus»; «L'argument préconisé initialement pour l'établissement de lignes directrices était que les communes ne recevraient plus de subventions pour financer des EMS, etc. si elles n'en élaboraient pas. Or nous n'avons ni logements pour personnes âgées ni EMS, ni trottoirs qui devraient être abaissés ou passages pour piétons qui devraient être sécurisés. Nous aurions pu «adopter» les lignes directrices d'une commune voisine, mais n'en avons pas vu l'utilité. On pourrait tout aussi bien élaborer des lignes directrices consacrées à la jeunesse ou aux chiens. Notre commune fait quand même quelque chose pour les seniors». Cette dernière déclaration est empreinte de **scepticisme** en ce qui

concerne les directives du canton et la **manière** dont une commune doit traiter le thème de la politique du 3^e âge. D'autres communes ont également formulé des commentaires critiques (6 réponses). Une commune indique ne pas vouloir séparer les différents groupes d'âge, mais créer des solutions pour tous. Estimant que des lignes directrices spécifiques étaient synonymes d'approche unilatérale, le Conseil communal a élaboré ses objectifs et ses lignes directrices pour l'ensemble de la commune et non pour des groupes de population spécifiques, garantissant ainsi une pondération des objectifs et des mesures et empêchant une survalorisation d'un groupe ou d'un autre. Une autre commune reconnaît que le Conseil communal a du mal avec le terme «lignes directrices», craignant fort qu'elles «finissent dans un tiroir» parce qu'elles définissent certes des objectifs et des principes, mais qu'une planification concrète pour leur mise en œuvre fait défaut. Il comprend toutefois qu'une commune ait éventuellement besoin d'élaborer une «planification du 3^e âge». Une autre commune encore trouve que les objectifs définis dans les lignes directrices élaborées par les communes voisines sont souvent peu réalistes et impossibles à atteindre. Selon elle, il s'agit d'un «tigre de papier», pour ne pas dire d'une «feuille de vigne» créée sur ordre de l'extérieur et non d'un instrument utile. En prescrivant l'élaboration de lignes directrices, le canton s'ingère de façon «planificatrice» et «technologique». Les questions d'intégration et de prise en charge des personnes âgées sont très spécifiques à chaque commune et chacune doit pouvoir les traiter à sa manière.

Une autre commune déclare qu'elle a bien sûr mis en œuvre plusieurs mesures en faveur de la population âgée – par exemple trottoirs abaissés, ascenseurs et mains courantes dans les bâtiments publics –, mais n'a jamais considéré qu'elles devraient figurer dans des lignes directrices. Elle a simplement **fait ce qu'il fallait**. D'autres communes (5) rendent compte également de mesures mises en œuvre au cours des dernières années comme soutien explicite à la population âgée. L'une d'elles cite l'exemple d'un service de covoiturage, précisant toutefois que personne ne le sollicite. Une autre construit actuellement un immeuble pour personnes âgées dont les appartements sont adaptés aux chaises roulantes, ce qui a nécessité au préalable une modification de son plan de quartier. A relever encore les mesures suivantes citées par quelques communes: installation de bancs sur les places publiques, abaissement des trottoirs et meilleure signalisation des lieux accessibles en fauteuil roulant.

Une commune a réalisé une **étude sur les possibilités et les lieux de rencontres**, puis défini sur cette base des domaines d'intervention et des mesures afin de créer et de cultiver des occasions de rencontres pour l'ensemble de la population. S'agissant des personnes âgées, les réflexions ont porté sur les points suivants: étudier des lieux de remplacement envisageables dans le cadre de la planification prévue pour le centre du village pour conserver l'offre de magasins existante dans la commune; encourager la construction de petits appartements en location, sachant que les possibilités de logements disponibles sont peu adaptées aux personnes âgées souhaitant vendre leur maison; améliorer les cheminements les plus fréquentés par les piétons. Certaines de ces mesures ont déjà été mises en œuvre. A titre d'exemple, quelques chemins piétonniers ont été réaménagés et des investisseurs ont été convaincus de construire des petits appartements. A plus long terme, la commune envisage de créer des possibilités de rencontres afin de renforcer la cohésion sociale et l'engagement de l'ensemble de ses citoyens.

Un cinquième des communes sans lignes directrices indiquent qu'elles sont **en train d'élaborer des lignes directrices** ou qu'elles envisagent de le faire (7 réponses). Parmi elles, la seule commune urbaine déclare: «Nos lignes directrices datent de 1993 et ne sont plus du tout actuelles. Un rapport d'analyse concluant au statu quo pour les offres proposées aux personnes âgées a été approuvé en 2008. Il en est toutefois résulté un catalogue de mesures qui seront mises en œuvre en 2011 et 2012 dans le cadre d'un mandat à 40%. Ce mandat inclut également l'actualisation des lignes directrices sur la base d'une politique du 3^e âge qui reste encore à définir pour les prochaines années». Commentaires de deux autres communes: «Notre commune ne s'est pas prononcée contre l'élaboration de lignes directrices. Pour

preuve, nous planchons depuis septembre 2011 sur une planification du 3^e âge et sur des lignes directrices pour le niveau ambulatoire»; «Nous n'avons pas décidé de ne pas élaborer de lignes directrices, mais n'avons tout simplement pas encore commencé». Une commune rapporte avoir déjà réalisé une enquête afin d'inventorier les besoins de sa population âgée; la création d'un conseil des seniors est en cours, ensuite de quoi un plan de mesures sera élaboré. Pour cause de projets de fusion en suspens, deux communes disent attendre avant d'élaborer des lignes directrices. L'une d'elles déclare: «Nous sommes en phase d'étude de fusion des communes et nous élaborerons ensemble des lignes directrices de soutien à la politique du 3^e âge; la décision sera prise début 2012 et à partir de là nous établirons des idées et/ou projets ensemble».

4.2 Besoin de soutien

Dans le questionnaire, il était également demandé aux communes sans lignes directrices pour quels thèmes et de quelle manière elles pourraient être soutenues par Pro Senectute canton de Berne ou par la SAP en matière de politique du 3^e âge. Lors des entretiens d'approfondissement, elles étaient ensuite invitées à se prononcer sur les défis qu'elles auraient à relever à plus long terme. Sur les 26 communes ayant répondu à la question concernant le besoin de soutien, elles sont un tiers à indiquer qu'elles n'ont **pas besoin de soutien** (9 réponses). Près d'un quart d'entre elles déclarent qu'une aide supplémentaire n'est pas nécessaire ou qu'elles sont **satisfaites des offres existantes** (6 réponses). Deux exemples: «Comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant: en obtenant de bonnes informations. Si nous avons besoin d'aide, nous nous adressons au service compétent»; «Notre commune bénéficie déjà des services de Pro Senectute: service de repas, questions, conseils, explications, etc.». D'autres offres de Pro Senectute sont également appréciées et explicitement mentionnées: cours, pédicure, services de nettoyage, aides financières accordées aux seniors, visites à domicile, service de déclaration d'impôts et tables de midi. Pour ce qui est du soutien de la SAP, les communes mettent en avant son engagement dans le domaine de la planification des EMS. Une commune dit être très contente que cette planification des besoins soit effectuée à un échelon supérieur. Une autre rapporte tirer profit pour son travail du dernier rapport de la SAP sur la politique du 3^e âge (Frischknecht / Hornung 2011), en particulier du chapitre consacré au domaine d'intervention n° 5 «Sensibilisation aux besoins du 3^e âge».

La moitié ou presque des communes sans lignes directrices indiquent avoir besoin de soutien dans un ou plusieurs domaines (12 réponses), essentiellement **au niveau conceptionnel** et pour l'élaboration de **fondements** et de **directives** (7 réponses). Quelques communes disent par exemple avoir besoin d'aide pour concevoir leur travail concernant le 3^e âge (5 réponses). «Input sur la procédure, les différentes étapes de planification, etc.»; «Par l'élaboration d'un "questionnaire d'enquête" sur les besoins, afin que toutes les communes procèdent de la même manière»; «Comme mentionné ci-dessus, nous nous consacrons au thème de la "planification ambulatoire". Dans ce contexte, nous prendrons contact avec Pro Senectute canton de Berne (dont la commune est membre) et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne. Nous espérons beaucoup que nous recevrons le soutien nécessaire». Une autre commune rapporte qu'elle aurait besoin de fondements, d'un exemple de lignes directrices et de directives pour l'évaluation des besoins. Elle aimerait notamment savoir ce qui doit figurer dans des lignes directrices. Il lui serait par exemple utile que le canton fournisse un modèle comportant différents thèmes sur la base duquel elle déterminerait ce qu'elle peut ou veut concrétiser dans le village. S'agissant des fondements, une commune aimerait avoir des informations sur les bases légales requises pour intégrer un conseil des seniors dans une autorité communale. Une autre se demande, vu le nouveau système de financement des EMS, si elle devrait plutôt apporter sa contribution aux institutions privées établies sur son territoire qu'aux EMS pour personnes âgées des communes voisines et aimerait pouvoir en discuter et obtenir des informations. Une commune souhaiterait disposer de fondements, mais plus

encore de directives claires. Selon elle, si la SAP avait établi un mandat concret et que la commune s'était vu poser deux ou trois questions sur sa politique du 3^e âge, l'enjeu lui aurait paru possible.

Plusieurs communes sans lignes directrices souhaitent également du soutien dans le domaine «**information et conseil**» (7 réponses). Exemple: «Nous attendons de la SAP des renseignements et un soutien spécialisés, par exemple pour les mesures de tutelle». Un membre du Conseil communal d'une commune indique qu'il ne reçoit pratiquement pas d'informations de la SAP. A son avis, le mieux serait qu'elle envoie un bulletin par voie électronique. Il rapporte en outre que la commune est de plus en plus souvent confrontée à des situations concernant des seniors auxquelles elle ne sait comment réagir, par exemple lorsqu'une personne âgée ne peut plus vivre chez elle parce que son état de santé s'est brutalement dégradé. Il est en effet déjà arrivé que le médecin traitant n'ait pas apporté le soutien nécessaire pour une hospitalisation ou un placement en EMS et que les proches ne sachent que faire. En pareil cas, il serait utile de pouvoir s'adresser à un **service de consultation** cantonal pour obtenir des conseils sur les possibilités existantes. La question du logement ou l'organisation d'un **placement en EMS** en particulier sont dans ce contexte des sujets centraux, car ils sont encore tabous et les enfants des seniors ne veulent pas se voir reprocher de se débarrasser de leurs parents, relève une commune. Une autre considère elle aussi l'absence de bureau de coordination comme un problème. Pour trouver réponse à une question, il faut souvent passer de nombreux coups de téléphone avant d'aboutir au bon endroit. Cette commune souhaiterait un interlocuteur ou une interlocutrice au niveau local – par exemple une coordinatrice pour personnes âgées ou un membre compétent du conseil des seniors – qui pourrait assumer des tâches de conseil. Une autre commune aimerait que Pro Senectute fournisse des **conseils spécialisés** pour soutenir le conseil des seniors et l'aider à mettre en œuvre les résultats de son enquête auprès de la population. Selon une autre commune encore, les offres de cette organisation sont souvent trop peu connues des seniors. Il serait peut-être bien de mettre sur pied des conférences et de publier des **informations** dans le journal du village pour mieux atteindre la population âgée.

Quelques communes aimeraient du soutien pour des **offres concrètes**. L'une d'elles, par exemple, cite les **cours de danse**, une autre la création d'un **service de repas à domicile**, une troisième les **proches aidants**: «Soutien aux proches aidants qui s'occupent de personnes du 3^e âge afin de les maintenir le plus longtemps possible à leur domicile». Deux communes auraient besoin d'appui pour la coordination d'un **réseau de bénévoles**: «Coordination du bénévolat, mise en place d'un réseau de prestataires de services». Deux autres considèrent comme un défi le risque pour les personnes âgées d'être **isolées et délaissées**. Un bon moyen de toucher celles qui vivent très retirées est de les aider à remplir leur déclaration d'impôts, estime une commune. Une autre trouve qu'une grande force de Pro Senectute est le contact direct de ses collaborateurs et collaboratrices «au front» avec les seniors. D'autant plus en ce moment, où la tendance est de régionaliser et de professionnaliser les offres, car les professionnels n'ont souvent plus de temps à consacrer aux contacts personnels. Pour réaliser l'objectif consistant à maintenir les personnes âgées «dans la société», il faut un réseau au sein de la commune, qui observe et, au besoin, offre du soutien. Dans ce contexte, cette commune serait contente d'avoir «de l'aide et des conseils pour la mise en réseau socioculturelle des seniors avec l'environnement social (construire des immeubles comprenant des appartements adaptés aux personnes âgées, encourager ces dernières à être actives et à participer à la vie sociale, etc.)».

Dans les entretiens d'approfondissement, les cinq communes sans lignes directrices ont été interrogées non seulement sur leur besoin de soutien immédiat, mais aussi – de façon générale – sur les défis qu'elles s'attendent à devoir relever à plus long terme et sur les principaux thèmes qui les occuperont dans les années à venir. Quatre sur cinq ont indiqué que le plus gros défi à long terme était le domaine «**logement**», car l'offre pour la population âgée est insuffisante. L'élargir serait intéressant pour les

seniors bien sûr, mais il serait aussi avantageux pour les communes – d'un point de vue fiscal – que les personnes âgées résident le plus longtemps possible sur leur territoire. L'une d'elles rapporte avoir pris conscience qu'il n'y avait pas de logements sans barrières architecturales dans le village seulement lorsqu'elle a reçu la demande d'un investisseur qui voulait construire une résidence pour personnes âgées. Le projet n'ayant pas abouti, la commune réfléchit à ce qui pourrait être fait dans un proche avenir pour que les personnes âgées puissent rester au village. Elle envisage d'exercer son influence lors des discussions avec les investisseurs (ainsi que dans les procédures d'autorisation), afin de les convaincre de ne pas construire seulement des maisons individuelles, mais aussi et plutôt un immeuble avec ascenseur et des **logements sans barrières architecturales à des prix abordables**. Ce dernier point est à ses yeux particulièrement important. Elle en veut pour preuve le fait que dans la commune voisine, des appartements pour personnes âgées construits il y a plusieurs années sont vides, car beaucoup trop chers.

Une autre commune, qui a reçu un legs par dispositions testamentaires, a l'intention de créer des **logements pour les seniors de condition modeste et les personnes handicapées**. Pour intégrer au mieux un projet de ce type dans les structures de la commune, elle a déjà procédé à une analyse des offres existantes. Dans un second temps, les membres du Conseil communal compétents élaboreront une stratégie avec des responsables des questions du 3^e âge ainsi qu'avec un bureau externe et imputeront le legs dans leur planification. L'idée consiste à attirer des investisseurs afin de construire des logements intergénérationnels comprenant des appartements adaptés aux personnes âgées. Dans cette perspective, la commune pourrait par exemple changer l'affectation de zones à bâtir, accorder un droit de superficie sur des terrains communaux ou acquérir des parcelles. Une troisième commune indique que la **proportion d'appartements de petite taille** a déjà pu être augmentée au cours des dernières années, mais qu'il va falloir en construire davantage. Selon elle, la question du logement pour les personnes âgées est aujourd'hui au cœur des débats. Alors qu'auparavant, celles-ci déménageaient souvent dans une partie de la ferme réservée à cet effet («Stöckli») ou vivaient avec leurs enfants, la génération actuelle des aînés possède le plus souvent son propre lieu d'habitation et les enfants ont eux aussi déjà le leur. L'âge venant, les seniors se sentent obligés de changer de logement. Ils se posent alors les questions suivantes: «Dois-je vendre la maison?», «Dois-je louer ou acheter un logement plus petit?» et, en cas d'acquisition, «Combien de pièces me faut-il?» ou «Est-ce que je l'achète dans l'idée de faire un placement ou avant tout pour y vivre?» Prendre des décisions de ce type étant très difficile pour la population âgée, la commune estime de son devoir de «ne s'opposer à aucune offre», afin que les seniors aient la possibilité de choisir entre acheter un petit appartement en copropriété ou rester à la maison et recourir davantage aux prestations d'aide et de soins à domicile. Cette dernière option représente désormais une alternative à l'entrée en EMS, où il faut parfois attendre longtemps pour obtenir une place. Toutefois, vu la plus grande diversité des offres, le **besoin de conseil** est plus élevé. De ce fait, la commune souhaiterait que Pro Senectute mette sur pied un centre de consultation immobilière à l'intention des personnes âgées. La quatrième commune interrogée, qui estime également urgent de créer des logements pour seniors, craint que les nouvelles constructions ne soient pas adaptées aux besoins de sa population âgée, les prix étant trop chers et les standards d'aménagement inutilement élevés. Cela étant, il est prévu qu'un **investisseur potentiel prenne directement contact avec les seniors**, leur présente ses idées et en discute avec eux. La commune assurera le rôle d'intermédiaire, car elle a effectué une enquête et sait quelles sont les personnes intéressées. La commune interviewée qui considère ne pas devoir prendre de mesures dans le domaine «logement» s'attend pourtant à connaître certains changements dans les années à venir. Elle pense par exemple que, pour des raisons financières, les plus jeunes générations seront **davantage amenées à soigner leurs parents à la maison** et à faire appel aux soins à domicile. Cette supposition lui paraît d'autant plus probable que 80 pour cent de sa population est propriétaire de son logement.

5 Pratique exemplaire – trois modèles de mise en œuvre réussie des lignes directrices

Quelles conditions doit remplir une commune pour réussir la mise en œuvre d'une politique du 3^e âge appropriée? Quels sont les principaux facteurs de succès dans l'application de lignes directrices en la matière? Existe-t-il des structures, des procédures ou des projets qui s'avèrent particulièrement favorables? A quels aspects faut-il spécifiquement veiller pour la réalisation d'une telle politique au sein d'un groupement de communes?

Les trois portraits présentés ici répondent à ces interrogations. Ils montrent de quelle manière une commune urbaine, une commune rurale et un groupement de communes ont abordé le thème de la politique du 3^e âge, quels défis ces entités ont eu à relever et comment elles sont parvenues à atteindre leurs objectifs et à appliquer les mesures prévues dans leurs lignes directrices (voir guide d'entretien, annexe 8.1).

Tandis que l'analyse, au chapitre précédent, du questionnaire rempli par les communes donne un état des lieux global dans le canton de Berne, les trois portraits ci-après renseignent sur la situation particulière d'une commune ou d'un groupement de communes dans leur contexte propre. Ce regard glissé «dans les coulisses» des lignes directrices permet de mettre en évidence les détails, l'arrière-plan et les développements qui sont à l'origine du succès de la mise en œuvre des objectifs fixés dans les trois cas. A titre d'illustration, les auteurs ont choisi une grande commune urbaine, une commune rurale de taille moyenne et un groupement de petites et moyennes communes faisant partie de régions administratives différentes:

■ Berthoud

■ Grindelwald

■ Brügg, Aegerten, Montmenil, Orpond, Safnern, Scheuren, Schwadernau, Studen (groupement)

Sélectionnées sur la base de l'analyse des lignes directrices et des résultats de l'enquête en ligne, ces collectivités ont été choisies parce que toutes disent être sur la bonne voie pour atteindre leurs objectifs et avoir déjà mis en œuvre des mesures concrètes dans plusieurs domaines. Dans leurs lignes directrices et leurs réponses au questionnaire, elles mentionnent des idées et des projets qui, en accord avec les mandants, ont été qualifiés de réussis. Vu la limitation à trois exemples, il n'a pas été possible de prendre en compte les autres communes qui remplissaient également ces critères et qui auraient aussi pu figurer au palmarès des collectivités à la pratique exemplaire. Le choix s'est porté sur des communes qui n'avaient pas encore fait l'objet de descriptions étendues dans d'autres rapports (SAP 2004, 2007 ou 2011) et dont la situation est comparable, sur les plans sociodémographique et topographique, à celle d'autres communes bernoises, de sorte que les responsables de ces collectivités et d'organisations diverses pourront établir des parallèles avec leur propre pratique.

Les portraits dressés se fondent sur les lignes directrices des communes concernées, sur les réponses au questionnaire en ligne ainsi que sur les informations recueillies oralement auprès des personnes suivantes:

■ Berthoud: Monsieur Frank Richter, secrétaire depuis 1995 de la commission pour les questions du 3^e âge et responsable finances et controlling à la direction des affaires sociales de la ville de Berthoud

■ Grindelwald: Monsieur Emanuel Schläppi, membre du Conseil communal depuis 2004, président de commune et responsable du domaine des affaires sociales depuis 2008

■ Groupement Brügg: Madame Barbara Maibach, assistante sociale et superviseuse, coordinatrice pour les questions du 3^e âge depuis 2008 pour les huit communes du groupement, ainsi que Monsieur

Christian Salzmänn, membre depuis 2009 du Conseil communal de Safnern et responsable du domaine des affaires sociales

5.1 Berthoud – l'exemple d'une commune urbaine

Située aux portes de l'Emmental, la commune de Berthoud est la septième du canton en termes de population, avec 15 374 habitants. La part des 65 ans et plus y est de 19 pour cent, celle des plus de 80 ans de 6 pour cent (Administration des finances du canton de Berne, Statistique de la population au 31.12.2010).

Ses lignes directrices, d'une présentation claire et agréable, ont été adoptées par le Conseil communal en 2004. Outre une préface, une introduction et des informations sur l'évolution démographique attendue, ce document de 15 pages contient des réflexions, des principes directeurs et des mesures portant sur les sept domaines suivants:

- Aide et soins / Santé de la personne âgée
- Logement
- Vie sociale et solidarité
- Transport / Mobilité et infrastructure
- Sécurité
- Age et migration
- Information et coordination

Comparées avec d'autres lignes directrices, celles de Berthoud se distinguent par des réflexions spécifiques en relation avec les «soins palliatifs», la prise en compte de la situation des «personnes particulièrement confuses», le soutien et l'encadrement des «proches aidants» ainsi que la focalisation sur les «migrants et migrantes âgés». Ce document peut être téléchargé sur Internet⁵.

La commission pour les questions du 3^e âge a largement participé à l'élaboration du texte. Elle comptait dans ses rangs des responsables de diverses institutions s'occupant de personnes âgées ainsi que des représentants de la politique et de l'administration. Pour l'étude de sujets particuliers, des spécialistes de l'extérieur ont apporté leur savoir au sein de plusieurs groupes de travail. La population elle-même a été consultée par le biais d'une manifestation organisée sur deux jours, où les personnes présentes avaient la possibilité de faire part de leurs préoccupations – une offre qui a recueilli un large écho.

Berthoud possède une **expérience de plusieurs années autour des thèmes liés à l'âge**, les lignes directrices de 2004 étant déjà le deuxième document de ce type adopté par la commune. Aujourd'hui, sept ans après l'approbation du texte actuellement en vigueur, Berthoud dresse un bilan positif de la réalisation des objectifs qui y sont fixés. Selon sa propre évaluation, la commune parvient à répondre aux demandes et aux besoins de la population âgée, les responsables politiques et les autorités soutiennent les lignes directrices dans toutes leurs dimensions, la coordination et la mise en réseau de l'ensemble des acteurs sont satisfaisantes et les mesures décidées dans les différents secteurs ont été largement appliquées. La commune possède des structures stables et bien ancrées qui se sont avérées efficaces pour le travail auprès des seniors. Berthoud propose à ses aînés une palette diversifiée d'offres, de services et de mesures de soutien. De bonnes connexions sont établies entre les acteurs – qui communiquent régulièrement –, la répartition des tâches est claire et la coordination entre les fournisseurs de prestations est bien organisée.

⁵ <http://www.burgdorf.ch/altersleitbild.html>

5.1.1 Structures, coordination et mise en réseau

Etant donné les longues années d'engagement de nombreux acteurs dans le secteur de l'aide aux personnes âgées, la commune considère de son devoir de soutenir le travail des institutions et organisations existantes et de concentrer ses efforts sur la coordination et la mise en réseau des demandes et des offres. Le rôle de protagoniste est joué à cet égard par la **commission pour les questions du 3^e âge**, une émanation du Conseil communal avec fonction consultative. Elle se compose de spécialistes de l'aide aux personnes âgées (EMS, services d'aide et de soins à domicile, Pro Senectute, églises, conseil des seniors, association culturelle «Kulturkreis 60plus»), ainsi que de responsables de la politique (conseiller communal chargé du domaine santé-social) et de l'administration (direction des affaires sociales). Sa présidence est entre les mains d'un senior. Ses tâches et les modalités de sa collaboration sont fixées dans un règlement et son travail est axé sur les lignes directrices, le catalogue de mesures qui en est tiré ainsi que les sujets d'actualité. Elle a pour mission d'assurer le flux des informations et, plus rarement, de lancer ou de réaliser des projets concrets. Lorsqu'elle le fait, elle peut solliciter des ressources auprès du Conseil communal. Siégeant quatre à cinq fois par an, elle fait office de plaque tournante entre les principaux acteurs ainsi que de relais entre la population, les institutions et les responsables politiques. En dehors de cette commission, on note à Berthoud un échange régulier entre tous les EMS de la région ainsi que, deux à trois fois l'an, l'organisation d'un «forum social» où se rencontrent toutes les institutions œuvrant dans ce dernier secteur.

Pour les questions du 3^e âge, Berthoud n'a pas institué de service spécifique doté de ressources propres en personnel et en finances. Bien que la mise sur pied d'une telle offre de consultation et d'information pour les aînés soit suggérée en bonne place dans les lignes directrices, l'idée en a finalement été rejetée après examen approfondi au profit du soutien des **nombreux prestataires déjà engagés** dans ce domaine. Il a ainsi été décidé de promouvoir leur travail, de favoriser son extension et d'améliorer l'information à son sujet.

La commune souligne la large palette de services mis à la disposition de la population par les divers organismes: Pro Senectute, les services d'aide et de soins à domicile et les EMS assurent des prestations de conseil, d'information, de prévention, de soins et d'assistance. Ils sont appuyés par les églises et les associations de quartier, elles aussi très présentes, qui effectuent un travail communautaire et proposent loisirs, tables de midi et manifestations culturelles ou sportives. S'y ajoutent les conférences et voyages organisés par Kulturkreis 60plus, une association indépendante de personnes motivées. Berthoud compte également un conseil des seniors. Les bénévoles expérimentés de son comité et son équipe d'auxiliaires exécutent deux fois par semaine de petits travaux à un tarif horaire modique au bénéfice des aînés. Le bureau de ce conseil est abrité dans les locaux du service d'aide et de soins à domicile. A signaler encore quelques organisations qui travaillent pour la commune sur la base d'un contrat de prestations, comme les églises ou le **bureau d'information pour les étrangers et étrangères** (Informationsstelle für Ausländerinnen und Ausländer – ISA – Centre de compétence Intégration Berthoud). Ce dernier propose des consultations et met sur pied des projets. D'autres institutions ou organisations sont financées par des dons et/ou des contributions cantonales.

5.1.2 Activités, développements et changements

La présentation des activités, nouveautés et changements qui suit se limite aux développements dans lesquels la commune est impliquée. Elle exclut ainsi les innovations apportées par certains acteurs – comme le portail internet «logement60plus» développé par ProSenectute ou les visites préventives à domicile – qui, bien que destinées à la population locale, ne sont pas spécifiques à Berthoud.

Dans le domaine «information et conseil», la commission pour les questions du 3^e âge a organisé cette année une rencontre avec des intervenants des services d'aide et de soins à domicile et de Pro Senectute pour parler du nouveau financement des EMS et des soins. Cette réunion a suscité un tel intérêt qu'une seconde édition a dû être mise sur pied. Au cours des dernières années s'est en outre tenue une série de conférences en cinq volets sur des problèmes de santé, données par des médecins. A noter encore la publication d'un papillon d'information sur les offres de soutien spirituel proposées par les églises ainsi que par l'intermédiaire des services d'aide et de soins à domicile.

Dans le domaine «mobilité, transport et infrastructure», la circulation en ville est en cours d'amélioration: des îlots ont été aménagés en milieu de chaussée et des stations de bus ont été couvertes et rendues plus commodes pour les usagers. Les crédits à disposition pour ces adaptations courent encore jusqu'en 2014. L'offre a elle aussi pu être étendue. Si l'idée d'un bus de ramassage n'a finalement pas pu être concrétisée, la ligne a été prolongée jusqu'au cimetière, ce qui permet de renforcer la sécurité des personnes âgées en particulier. De plus, des bancs ont été installés à divers endroits.

En vue de **renforcer l'engagement des bénévoles**, le Dossier bénévolat Suisse a été introduit et la commune a régulièrement signalé sa présence au moyen d'informations et d'actions, notamment par un stand lors de la Journée des bénévoles. La mesure qui visait à **promouvoir la communication entre les générations et les cultures** a débouché sur un contrat de prestations passé avec le bureau d'information pour les étrangers et étrangères ainsi que sur une rencontre interculturelle entre femmes. Récemment, un nouveau centre a été ouvert dans le quartier de Gyrischachen et propose des locaux pour des réunions, sous le nom de «Gyriträff». Le travail communautaire réalisé dans les quartiers offre de bonnes possibilités d'intégration aux personnes de tous âges et de toutes origines. Par ailleurs, les barrières linguistiques qui rendent difficiles, dans les EMS, les échanges entre professionnels de la santé ayant un vécu migratoire et les résidants ont été abordées. Si le problème est reconnu, il n'est pas pour autant simple à résoudre.

Dans le domaine «aide, soins et prise en charge», Berthoud a pris une décision d'importance en relation avec les soins palliatifs proposés par le service d'aide et de soins à domicile. Cette prestation ne bénéficiant plus de subsides cantonaux à partir de 2012, il y avait lieu de trouver une nouvelle forme de financement. Sur demande de la commission pour les questions du 3^e âge, la commune a accepté de soutenir cette offre de soins, la possibilité d'une participation cantonale par le biais de la compensation des charges ayant probablement pesé favorablement dans la décision.

Des besoins d'amélioration se font sentir dans le domaine «logement». Si un lotissement pour les aînés existe déjà depuis longtemps sur le territoire communal, il s'agirait d'encourager à l'avenir, dans toute nouvelle construction, le respect des nouvelles normes relatives à la suppression des barrières architecturales. Malgré l'information apportée aux investisseurs d'un grand bâtiment élevé ces dernières années et le soutien qui leur a été proposé, le résultat n'est pas encore satisfaisant. La commission bénéficie depuis peu de la collaboration d'un architecte à la retraite qui, dans chaque projet immobilier de grande envergure, prend contact avec les maîtres d'œuvre pour les conseiller. Actuellement par exemple, des pourparlers sont en cours avec un promoteur qui projette l'édification de logements privés pour personnes âgées inclus dans un lotissement intergénérationnel comprenant des appartements modulables en fonction des besoins.

5.1.3 Perspectives d'avenir

Berthoud entend maintenir les structures et les offres éprouvées et poursuivre un travail continu d'adaptation. La révision du droit de la tutelle – autrement dit la mise en œuvre du **nouveau droit de la**

protection de l'adulte – nécessitera dans les années à venir de repenser les structures de la commission pour les questions du 3^e âge et de la commission des affaires sociales. Il conviendra d'envisager notamment une redéfinition et une mise en commun des tâches. Ce processus devra être précédé d'un état des lieux en vue d'adapter les objectifs et les mesures de la politique du 3^e âge, ce qui entraînera un remaniement des lignes directrices. Là encore, Berthoud entend associer à la réflexion aussi bien les professionnels concernés que la population âgée.

On constate d'une façon générale que les «nouveaux» seniors ont, concernant leurs conditions d'habitation et leur qualité de vie, des exigences plus élevées que les générations précédentes. Le désir de vivre le plus longtemps possible à domicile étant exprimé par un nombre grandissant de personnes, le thème du **logement** revêt une importance cruciale pour la commune. Comme précisé plus haut, les responsables souhaitent jouer un rôle prépondérant dans les échanges avec les promoteurs de grandes constructions.

Selon les déclarations des personnes interrogées, il n'existe à Berthoud pratiquement pas de questions devant être abordées selon une perspective centrée exclusivement sur la ville. La vision de l'avenir est clairement tournée vers le plan **régional, voire suprarégional**, l'idée étant de chercher le dialogue et la planification avec d'autres communes. Malgré sa taille relativement grande, Berthoud estime qu'il n'est pas judicieux de proposer des offres telles qu'un service de conseil ou d'intermédiaire pour des places en EMS à l'échelle réduite de la commune. Elle est d'avis que dans ce secteur, il convient même d'envisager le regroupement des différents services d'aide et de soins à domicile de la région.

Les **nouvelles modalités de financement entre le canton et les communes** dans le domaine de la politique du 3^e âge exigent une adaptation de la part de celles-ci. Tendanciellement, il est jugé approprié que le canton finance ce qu'il régit. La commune évoque les difficultés qu'elle éprouve lorsque certaines décisions du canton se font attendre, mais qu'une fois celles-ci prises, leur application à l'échelle communale doit aller très vite. L'inadéquation entre les lignes directrices cantonales et les décisions politiques est également ressentie comme un problème par les responsables communaux: d'un côté, la volonté est exprimée que les seniors puissent rester à domicile le plus longtemps possible, mais de l'autre, les dépenses et la part de frais qu'ils doivent assumer ne cessent d'augmenter, rendant les offres de soins et d'aide à domicile toujours moins attrayantes.

5.1.4 Facteurs de succès

Parmi les facteurs de succès ayant permis la mise en œuvre de ses objectifs, Berthoud mentionne les quatre suivants: «volonté politique», «engagement des institutions et du personnel spécialisé», «mise en réseau et coordination» et «planification».

■ **Volonté politique:** pour Berthoud, le fait que les responsables politiques et les autorités aient reconnu au thème de la politique du 3^e âge une importance centrale et démontré leur volonté de soutenir les efforts pour la mettre en œuvre a contribué pour beaucoup au succès enregistré. Seul un ancrage et un appui politiques solides permettent de relever les défis que pose à la commune l'évolution démographique. Concrètement, il s'agit avant tout de soutenir de façon ciblée l'activité des institutions et organismes impliqués grâce à une planification à long terme.

■ **Engagement des institutions et du personnel spécialisé:** sans l'engagement et le savoir des multiples institutions, organisations, spécialistes et bénévoles actifs dans la politique du 3^e âge, il serait pratiquement impossible à la ville de Berthoud de proposer une palette aussi diversifiée et individualisée de manifestations et de prestations. De plus, Berthoud a la chance de compter dans sa population des retraités et retraitées qui consacrent du temps à leurs congénères à plusieurs titres. Il se pourrait

cependant que la «relève» de bénévoles pose des problèmes à l'avenir, même si aujourd'hui, elle est encore bien présente.

■ **Mise en réseau et coordination:** pour un grand nombre d'acteurs sur la scène de l'aide aux personnes âgées, la mise en réseau et la coordination revêtent une importance primordiale. La plateforme de dialogue privilégiée est la commission pour les questions du 3^e âge, qui est composée non pas de responsables politiques, mais de spécialistes des plus grandes organisations actives auprès des seniors. Les questions de contenu peuvent dès lors être discutées à un niveau de compétence élevé. Aux plans de la planification et de la coordination, les séances de la commission constituent un lieu important d'échanges d'information et de mise au point organisationnelle.

■ **Planification:** Berthoud considère la planification comme le quatrième des facteurs essentiels pour la mise en œuvre de projets importants – par exemple en matière de grandes constructions. Une planification budgétaire solide peut par exemple éviter à la commune de perdre le contrôle sur les coûts ou de voir s'évanouir la bonne disposition des milieux politiques et de la population à soutenir un projet. Etant donné que les projets d'envergure s'étendent généralement sur plusieurs années et que certains d'entre eux ne peuvent être réalisés qu'en association avec d'autres, Berthoud estime capital de planifier sur le long terme et de garder toujours une vue d'ensemble.

5.2 Grindelwald – l'exemple d'une commune rurale touristique

Connue en tant que destination touristique, la commune de Grindelwald, dans l'Oberland bernois, compte 3809 habitants. La part des 65 ans et plus y est de 20 pour cent, celle des plus de 80 ans de 5 pour cent (Administration des finances du canton de Berne, Statistique de la population au 31.12.2010).

Grindelwald a élaboré ses lignes directrices en 2005 en association avec la commune voisine de Lütschental (236 habitants), sur la base d'un questionnaire envoyé à la population des 60 ans et plus. Sur les 952 destinataires, la moitié a répondu (taux de retour: 49%). Le document des lignes directrices présente les résultats de l'enquête sous forme de graphique et décrit les mesures qui en ont été tirées. Cette brochure de 21 pages traite des thèmes suivants:

- Logement
- Aide et soins
- Conseil et encadrement
- Vie sociale et contacts
- Loisirs
- Transport

Pour chacun des domaines cités, les seniors ont été interrogés sur l'utilisation qu'ils font des offres existantes et sur leur satisfaction à ce sujet. Ils étaient ensuite invités à exprimer leurs souhaits et suggestions pour l'avenir. L'enquête a été réalisée par la commission des affaires sociales, qui a ensuite élaboré des lignes directrices. Celles-ci sont disponibles sur Internet⁶.

Ces dernières années, Grindelwald a renforcé son engagement dans la politique du 3^e âge. Suite à l'élaboration de ses lignes directrices sur demande du canton et à l'enquête menée en amont auprès des plus de 60 ans, la commune a davantage pris conscience de la nécessité de répondre aux besoins de ce groupe cible. Elle a pour précepte général d'**agir sans cesse pour le bien de sa population toute entière**. Sa sensibilisation aux préoccupations spécifiques des seniors l'aide à prendre ces personnes en compte dans la conception de divers projets. Grindelwald dit adopter, pour les problématiques de l'âge,

⁶ http://www.gemeinde-grindelwald.ch/him_upload/image/Standard/Dorflieben/Wohnen_im_Alter/original/Altersleitbild.pdf

une approche pragmatique. Les succès qu'elle enregistre dans la réalisation de projets au bénéfice de l'ensemble de la population – mais profitant aussi plus spécifiquement aux seniors – s'expliquent par une affectation ingénieuse des forces en présence, malgré des ressources en finances et en personnel limitées.

Les objectifs des lignes directrices sont pleinement soutenus par les responsables politiques et les autorités, même si les mesures inscrites ne sont pas mises en œuvre «à la lettre». L'un des buts est d'assurer le bien-être des seniors à Grindelwald. Selon sa propre évaluation, la commune en prend le chemin et la satisfaction des seniors est jugée élevée. Dans ses réponses au questionnaire, la petite commune voisine de Lütschental dit s'appuyer dans bon nombre de domaines sur Grindelwald et profiter des mesures réalisées dans le cadre des lignes directrices.

5.2.1 Structures, coordination et mise en réseau

La politique du 3^e âge est placée sous la responsabilité du **Conseil communal** et de la **commission des affaires sociales**. Celle-ci compte parmi ses membres, outre le conseiller communal chargé de la direction des affaires sociales et la secrétaire – cette dernière d'office –, quatre habitants qui s'étaient proposés pour en faire partie et qui, pour certains, y sont actifs depuis de nombreuses années déjà.

La charge administrative de la commune en termes de personnel et de finances ne lui permet pas d'engager une personne pour s'occuper spécifiquement de la politique du 3^e âge. Du côté de l'administration, l'interlocuteur est le secrétariat des affaires sociales. Les **échanges entre la population et les autorités communales** sont ouverts et réguliers et les habitants peuvent s'adresser à elles en tout temps. Si une personne souhaite faire part d'une préoccupation, elle est dirigée vers le service compétent.

Outre des lits pour résidents et des logements indépendants, l'EMS de Grindelwald propose des repas chauds à domicile et ouvre son restaurant au public à midi. Les questions de tutelle, de curatelle et d'administration des revenus sont prises en charge par le service social de la région Jungfrau, installé à Interlaken. Les autres acteurs présents auprès des personnes âgées sont la paroisse, le service d'aide et de soins à domicile, les médecins, la Croix-Rouge suisse, Pro Senectute et différentes associations. La paroisse organise des visites à domicile, des après-midis pour les seniors ainsi qu'un repas de midi en commun une fois par mois. À côté des interventions de soins, le service d'aide et de soins à domicile assure une aide ménagère et l'accompagnement de personnes en difficulté sociale. Le soutien financier qui lui est accordé par la commune est rétribué dans le cadre de la compensation des charges. Les consultations d'urgence et les visites à domicile assurées par les médecins locaux sont très appréciées de la population. La Croix-Rouge exploite un service de transport et la section Pro Senectute d'Unterseen œuvre dans les secteurs du conseil et du soutien financier dans les cas de rigueur, tout en proposant des activités de loisirs. Plusieurs sociétés locales se consacrent elles aussi à ce dernier domaine, tel le club de natation qui organise des cours pour personnes âgées. Au sein de la coopérative des logements adaptés aux seniors et de l'association de l'EMS, des bénévoles s'engagent dans le secteur de l'habitat. La commune appuie les activités de la paroisse et des diverses sociétés et finance des entrées à prix réduit au centre sportif.

La coordination et les échanges passent en priorité par la commission des affaires sociales et le Conseil communal, ainsi que par voie directe entre les acteurs. Le Conseil communal a un siège permanent au comité de l'EMS de Grindelwald. Les structures restreintes d'une localité de petite taille facilitent la mise en réseau. Un membre du Conseil communal est présent aux assemblées générales des organisations œuvrant sur le territoire. La collaboration avec Lütschental s'établit avec les conseillers communaux compétents selon les questions à traiter et en fonction des besoins.

5.2.2 Activités, développements et changements

Des innovations au profit de la population en général comme des aînés en particulier ont été apportées ces dernières années à Grindelwald, spécialement dans le domaine des « transports ». Depuis cette année, une amélioration du réseau des bus a été mise en œuvre à titre de test pendant trois ans. Un bus par heure assure désormais la liaison vers tous les lieux importants de la ville selon des horaires correspondant à ceux des trains. La population peut également profiter de certaines lignes de bus touristiques. L'introduction, au printemps dernier, d'un abonnement de saison à prix réduit pour les seniors a suscité un vif intérêt. Il y a quelques années déjà, la circulation des véhicules privés avait été réduite à l'intérieur de la localité. L'instauration de zones où la vitesse est limitée à 30 km/h et l'élargissement de 30 cm des trottoirs donnent également aux piétons davantage de sécurité et d'espace. L'aménagement d'une zone piétonne au centre est en outre à l'étude.

Grindelwald enregistre aussi des innovations dans le domaine du « logement ». Le nouveau bâtiment de l'EMS a été inauguré en 2003. A ce moment déjà, chacun savait que les chambres disponibles ne suffiraient pas à répondre à la demande, mais les dispositions cantonales n'autorisaient pas d'agrandissement. D'entente avec le canton cependant, une extension offrant dix chambres supplémentaires a pu être construite. Selon Emanuel Schläppi, il s'agit de l'une des décisions les plus importantes qu'il a été nécessaire de prendre au cours des dernières années en matière de politique du 3^e âge. Pour assurer le financement de ce projet, il a dû « aller jusqu'à Berne ». La réalisation de cette extension montre à la population que Grindelwald tient à garder ses aînés sur son territoire lorsqu'il est temps pour eux de déménager dans un home. A côté du nouveau bâtiment de l'EMS, des appartements pour seniors viennent d'être édifiés. L'immeuble comprend quatre logements d'une pièce et demie et douze de deux pièces et demie. Sa situation est bien centrée et la proximité immédiate avec l'EMS permet, si besoin est, de recourir aux prestations de ce dernier ainsi que de collaborer étroitement avec le service d'aide et de soins à domicile. Ce projet a cependant été moins bien accueilli qu'attendu. Tous les appartements n'étant pas occupés, ils ont été mis à la disposition de personnes plus jeunes. Il est particulièrement difficile de louer les logements d'une pièce et demie, ce qui amène à conclure que les personnes âgées ne souhaitent pas vivre dans des espaces trop exigus.

Comme le préconisent les lignes directrices, les efforts se sont concentrés au cours des dernières années sur le domaine « loisirs et vie sociale » et sur le maintien des activités et prestations existantes, notamment par l'appui apporté à la paroisse et aux diverses sociétés mettant sur pied des manifestations pour les seniors. Par ailleurs, Grindelwald mène chaque année une collecte en faveur de Pro Senectute. La vente de travaux artisanaux a été remplacée dernièrement par une lettre du Conseil communal invitant les habitants à soutenir l'organisation par un don. La population a réservé un très bon accueil à cet appel et, grâce au matériel d'information joint à la lettre, elle a reçu des renseignements sur la palette d'activités et d'offres proposées à l'échelle régionale aux aînés. L'association Grindelwald Tourismus assure quant à elle la promotion de manifestations culturelles telles que le Snow-Festival – qui présente ses sculptures de neige – ou le Festival Landart en été. La population, jeune et moins jeune, est unanime à apprécier ces expositions, ce qui montre que toutes les activités ne doivent pas obligatoirement cibler un groupe d'âge spécifique.

5.2.3 Perspectives d'avenir

Grindelwald a quelques projets en cours pour le futur proche. Ainsi dans le domaine « aide et soins », la possibilité de créer un cabinet de groupe est en cours d'examen avec le généraliste installé dans la localité. Les praticiens étant de moins en moins enclins à consulter entre 70 et 80 heures par semaine, il s'agit de créer les conditions requises pour appliquer de nouveaux modèles de travail. D'entente avec un

propriétaire, la commune accorde un droit de construction sur un terrain privé pour un cabinet de groupe en vue de garantir que, d'ici dix ou quinze ans, la population ait toujours des médecins de premier recours à disposition sur place, ce qui revêt une importance cruciale, en particulier pour les personnes âgées.

En vue de **contribuer à maintenir l'autonomie des seniors**, Grindelwald gère un projet conjoint avec le grand distributeur Coop. Le centre commercial – actuellement trop exigu – obtiendra une surface plus étendue, ce qui permettra d'améliorer les conditions d'achat au centre de la localité. L'aménagement intérieur de la surface commerciale sera amélioré et des places de stationnement seront disponibles dans un parking. Au chapitre des infrastructures villageoises, la commune a également prévu à plus long terme de rénover la piscine et la salle de sport.

Le transfert de responsabilité du domaine des tutelles devrait amener des changements pour la commission des affaires sociales. Il est toutefois prévu que celle-ci soit maintenue et s'occupe davantage du travail auprès des jeunes ou des seniors.

La recherche de bénévoles prêts à s'engager auprès des seniors s'est avérée difficile à Grindelwald dans le passé. La disposition des personnes âgées à s'entraider est elle aussi relativement faible. La commune manquant de ressources en personnel et en finances, elle a pourtant besoin de leur soutien. Dès lors, le **maintien et l'extension du réseau des bénévoles** sont inscrits parmi les objectifs prioritaires pour l'avenir.

D'une façon générale, Grindelwald estime important de rester une **commune attrayante** et de lutter contre le dépeuplement – un risque réel vu le boom que connaît la construction des résidences secondaires. Pour le combattre, la commune a fixé un plancher de 30 pour cent de résidences principales. Une mesure qui représente une chance pour les personnes âgées, car un certain nombre d'entre elles choisissent, une fois retraitées, de faire de leur résidence secondaire à Grindelwald une résidence principale.

5.2.4 Facteurs de succès

Le succès de la politique du 3^e âge à Grindelwald s'explique par le fait que la commune s'est efforcée «d'éveiller la conscience de la population» pour les préoccupations des seniors, s'est fixé des «objectifs réalistes» et a «renforcé les offres existantes» par le soutien apporté à des institutions et à des personnes déjà actives auprès des personnes âgées.

■ **Eveiller la conscience de la population:** sensibiliser l'ensemble de la population aux préoccupations et aux besoins des seniors est une condition de base pour appliquer des mesures politiques. Cette conscientisation a pu être encouragée par le conseiller communal chargé des questions du 3^e âge ainsi que par les membres de la commission des affaires sociales. L'intégration des personnes âgées elles-mêmes, par le biais d'une enquête, semble avoir également porté ses fruits à Grindelwald.

■ **Fixer des objectifs réalistes:** les objectifs fixés ne doivent pas être trop ambitieux. Rien ne sert de mettre sur pied à grands frais des activités ou des offres qui ne répondent pas vraiment à un besoin. Il est préférable d'avoir toujours à l'esprit le bien des personnes âgées en relation avec les tâches générales de la commune, telles que transports, infrastructures et assistance médicale. Une telle perspective donne de meilleurs résultats que la mise en place de services spécifiques. Les seniors souhaitent souvent être pris en compte comme des personnes «normales». Si la commune conserve une vue d'ensemble de toute sa population, elle fera ce qui est nécessaire pour chaque groupe représenté.

■ **Renforcer les offres existantes:** les organisations au bénéfice d'une longue expérience du travail avec les personnes âgées – services d'aide et de soins à domicile, aide familiale, EMS, Croix-Rouge suisse,

Pro Senectute, paroisses, associations et autres sociétés locales – disposent d'un vaste savoir-faire et d'un réseau dense de collaborateurs et de bénévoles motivés. La commune de Grindelwald estime qu'un soutien ciblé de ces institutions et de ces personnes est à l'avantage de toutes les parties concernées.

5.3 Brügg, Aegerten, Montmenil, Orpond, Safnern, Scheuren, Schwadernau, Studen – l'exemple d'un groupement de communes

Les huit communes du Seeland qui ont constitué un **groupement**⁷ dans le but de mener une politique du 3^e âge conjointe comptent au total 15 613 habitants. Brügg est la commune la plus importante, avec une population dépassant 4000 personnes. A Studen et à Orpond, ce chiffre est légèrement supérieur à 3000. Il se situe, à Safnern, Aegerten et Montmenil, entre 1000 et 2000 et n'atteint pas 1000 à Schwadernau et Scheuren. La part des 65 ans et plus se situe entre 14 et 20 pour cent⁸, celle des plus de 80 ans entre 3 et 5 pour cent⁹ (Administration des finances du canton de Berne, Statistique de la population au 31.12.2010).

Le lancement d'une politique du 3^e âge conjointe date du printemps 2006, lorsque les huit communes regroupées dans les services sociaux régionaux de Brügg et d'Orpond ont élaboré leurs lignes directrices. Un groupe de projet composé de spécialistes du travail auprès des personnes âgées (responsables d'EMS, de services d'aide et de soins à domicile, de services sociaux et de Pro Senectute, ainsi qu'un médecin et une aînée) a commencé par dresser un inventaire des offres existantes et des prestations qui manquaient, sous la conduite d'une ancienne députée au Grand Conseil et avec un soutien de l'extérieur. Ce groupe était mandaté par un groupe de pilotage constitué de délégués et déléguées de chacune des huit communes concernées. Au cours de trois rencontres publiques organisées dans le courant de 2007 sous le titre «ateliers de l'avenir», la population aînée a été invitée à exprimer ses idées et ses opinions. Sur la base des informations récoltées, le groupe de projet a élaboré des principes, fixé des objectifs et établi un paquet de mesures assorti de priorités.

Le rapport sur les lignes directrices rédigé à l'intention des huit communes contient une description du processus d'élaboration et des responsabilités, un inventaire et un aperçu des offres existantes, les réflexions des participants aux ateliers de l'avenir, un descriptif de la situation démographique des communes ainsi que les conclusions, principes, objectifs et mesures tirés de l'ensemble de ces données. Une annexe rassemble des listes détaillées avec inventaire et priorités des services et des mesures préconisées ainsi que les résultats des trois ateliers et d'autres renseignements. Ce rapport est disponible en ligne¹⁰. Les mesures définies concernent les domaines suivants:

- Principes de l'ancrage dans les communes
- Santé, prévention, prestations de services
- Logement
- Réseau social
- Conseil, information, coordination
- Transport, mobilité, infrastructure

Se fondant sur les travaux du groupe de projet, le groupe de pilotage a proposé aux huit communes, au début de l'été 2007, de créer un **service pour les questions du 3^e âge** dans le cadre d'un projet pilote de trois ans et d'engager une coordinatrice pour mettre en œuvre les mesures décidées en faveur des personnes âgées. Cette idée a été acceptée par toutes les communes, qui ont approuvé le crédit

⁷ Aegerten: 1730; Brügg: 4156; Montmenil: 1271; Orpond: 2671; Safnern: 1873; Scheuren 435; Schwadernau 657; Studen 2820.

⁸ Aegerten: 20%; Brügg: 19%; Montmenil: 20%; Orpond: 20%; Safnern: 19%; Scheuren: 15%; Schwadernau: 17%; Studen: 14%.

⁹ Aegerten: 3%; Brügg: 5%; Montmenil: 3%; Orpond: 4%; Safnern: 5%; Scheuren: 4%; Schwadernau: 4%; Studen: 3%.

¹⁰ <http://www.bruegg.ch/de/doc/public/abteilungen/soziales/altersbeauftragte/Altersleitbild.pdf>

nécessaire pour un poste à 60 pour cent (à savoir l'équivalent de six francs par habitant). En sa qualité de commune-siège, Brügg a été désignée pour héberger le poste, qu'elle a subordonné à la direction des services sociaux. La coordinatrice a pris ses fonctions en 2008. En été 2011, les communes ont décidé d'institutionnaliser ce service spécialisé au terme de la phase pilote, soit à partir de 2012.

Selon un bilan général, pratiquement toutes les mesures qui avaient été définies en première ou deuxième priorité ont pu être menées à bien ou mises sur les rails durant la phase pilote déjà. Le service d'information et de conseil à bas seuil est abondamment utilisé par les seniors et sa notoriété au sein de la population n'a cessé de croître depuis son ouverture. De plus, les églises, les associations et l'entraide de voisinage assurent une bonne mise en réseau des personnes âgées dans chacune des localités. La coordination et la connexion entre les prestataires de services se sont intensifiées et les communes estiment qu'elles répondent désormais dans une large mesure aux souhaits et aux besoins de leur population aînée.

5.3.1 Structures, coordination et mise en réseau

Une représentation paritaire et la participation des huit communes étaient essentielles à l'élaboration de structures collectives. Tant la **commission pour les questions du 3^e âge** que le conseil des seniors se composent d'un délégué de chacune d'elles. Au plan stratégique, la mise en œuvre des lignes directrices est placée sous la responsabilité de la commission, qui prend régulièrement l'avis du conseil des seniors. Les conseillers communaux qui y siègent se réunissent en principe trois fois l'an. La commission est présidée par un représentant de la commune-siège de Brügg, ses tâches sont définies dans un cahier des charges et ses membres assurent le lien avec les organes politiques de leur commune respective.

Le **conseil des seniors** a été institué immédiatement après la création du service spécialisé. Un profil d'exigences a été établi et chaque commune a cherché au sein de sa population, avec le concours de la coordinatrice, une personne qui réunissait les qualités requises. Les membres du conseil des seniors sont confirmés dans leur fonction bénévole par la commission pour les questions du 3^e âge. Ils assurent le lien entre la population et le service spécialisé, autrement dit le Conseil communal, dans la mesure où ils font connaître les besoins des personnes âgées et défendent leurs intérêts. Le conseil des seniors aide à l'organisation de manifestations et siège lui aussi trois à quatre fois l'an, peu avant la commission. Ses préoccupations et ses recommandations sont prises en compte par les responsables politiques avec le plus grand sérieux. Une fois par année, commission et conseil des seniors tiennent une séance conjointe.

La mise en œuvre opérationnelle des mesures supracommunales incombe à la **coordinatrice pour les questions du 3^e âge**. Elle a pour priorité d'établir le lien entre les autorités et les administrations communales, les seniors et leurs proches et ses tâches consistent à relever la demande en prestations, identifier les besoins futurs et coordonner les services aux personnes âgées. Si elle constate des lacunes, elle s'efforce de développer les offres requises en coopération avec les seniors, tout en recourant aux forces individuelles et aux ressources de la commune. Parmi les mesures inscrites au catalogue, trois sont entrées dans la compétence du service spécialisé pour les questions du 3^e âge: information de l'ensemble des seniors sur les prestations existantes (en particulier dans le domaine de la santé), constitution d'un pool de bénévoles en vue d'apporter une aide à domicile et création d'un bureau des seniors – autrement dit d'un réseau de «seniors pour les seniors». La coordinatrice est présente à son bureau trois après-midis par semaine ainsi que sur rendez-vous. Au plan professionnel et structurel, le service spécialisé est rattaché et subordonné aux services sociaux de Brügg, qui lui apportent un soutien en termes d'organisation et de contenu.

Outre la commission pour les questions du 3^e âge et le conseil des seniors, les **responsables des administrations et les secrétaires communaux** sont essentiels pour établir le lien avec la coordinatrice. Ces personnes sont en effet souvent au service de la commune depuis de longues années et connaissent bien sa vie et sa population. S'il n'y a pas d'échange institutionnalisé entre elles et la coordinatrice, cette dernière cherche en principe le contact avec les responsables respectifs en fonction des activités et des manifestations mises sur pied dans chaque commune.

La connexion entre acteurs de l'aide aux personnes âgées passe depuis deux ans par une **plateforme d'échanges et de coordination**. Deux fois par an, les responsables de services travaillant auprès des aînés dans chacune des huit communes (services d'aide et de soins à domicile, Pro Senectute, services sociaux régionaux, EMS, paroisses, aide à la famille, Benevol, bénévolat auprès des malades et Croix-Rouge suisse) se rencontrent et s'informent mutuellement sur leurs activités. A chaque réunion, l'un d'entre eux expose plus en détail l'un de ses projets (Pro Senectute a par exemple présenté le projet de promotion de la santé et de prévention «Zwäg ins Alter/Vieillir en forme»). Les participants discutent également de thèmes d'actualité et définissent les objectifs futurs. En 2011, l'accent a été placé sur le «bénévolat» et, l'année précédente, l'attention s'était portée sur les «proches aidants». Par ailleurs, une rencontre bilatérale est organisée une fois l'an entre les principaux fournisseurs de prestations par groupe de quatre communes, à savoir Aegerten, Brügg, Schwadernau et Studen d'une part, Montmenil, Orpond, Safnern et Scheuren de l'autre. Leur rattachement à un service social, une paroisse et un service d'aide et de soins à domicile communs crée en effet des liens plus étroits entre eux et exige une coopération renforcée. Il est prévu qu'à l'avenir, les membres du conseil des seniors participent eux aussi à ces échanges. Ces réunions se tiennent à l'invitation de la coordinatrice et sont dirigées par elle. Afin d'en garantir l'aspect officiel, des procès-verbaux de séance sont tenus.

Afin de faire connaître les activités du service spécialisé et d'informer sur les différents projets, la coordinatrice utilise, outre les contacts personnels et la connexion avec les autres acteurs de ce domaine, la diffusion par plusieurs **canaux d'information locaux et régionaux** (Journal du Jura/Bieler Tagblatt, bulletins d'information villageois, etc.) ainsi que par Internet¹¹.

5.3.2 Activités, développements et changements

La mise en œuvre des mesures formulées dans le catalogue des lignes directrices incombe, selon leur nature, aux divers acteurs que sont les communes, les conseillers communaux, la coordinatrice, la population, l'EMS, le service d'aide et de soins à domicile, Pro Senectute ou encore les associations spécialisées, sociétés locales ou conférences régionales. Incontestablement, chacun d'entre eux joue un rôle important. L'application présentée ici d'une politique du 3^e âge conjointe par un groupement de huit communes se distingue de la procédure adoptée dans d'autres essentiellement par la création d'un service spécialisé pour les questions du 3^e âge. Dès lors, le présent chapitre s'attachera à exposer en priorité les activités et les innovations liées à ce nouvel organisme.

Au début de la phase pilote de trois ans, il s'est agi avant tout de **mettre sur pied et de faire connaître le service spécialisé**. La coordinatrice a établi des contacts personnels avec l'ensemble des responsables communaux et prestataires de services, s'est présentée à eux, exposant son mandat lors d'assemblées communales. Elle a en outre participé à la constitution du conseil des seniors. Afin de promouvoir les échanges et les contacts avec les responsables communaux et la population, elle a organisé depuis 2010 dans sept des huit communes, avec le conseiller communal compétent, l'administration communale et le conseil des seniors, des rencontres intitulées «**Apéro 66**» où étaient invitées toutes les personnes âgées

¹¹ http://www.bruegg.ch/de/05_verwaltung/03_abteilungen/soziales/altersbeauftragte/altersbeauftragte.shtml

de 66 ans. Dans une première partie, les participants étaient accueillis par un membre du Conseil communal – à certaines endroits, par des aînés actifs. Ils recevaient ensuite une information sur les tenants et aboutissants de la politique du 3^e âge à l'échelle régionale, sur l'état actuel des projets et sur la mise en œuvre des lignes directrices. La coordinatrice expliquait les offres et projets du service pour les questions du 3^e âge ainsi que les prestations proposées à la population aînée dans la région Bienne/Seeland. Après une partie informelle avec musique et apéritif, la discussion était ouverte et place était donnée à des suggestions et à des questions. Des petites cartes et une boîte à suggestions étaient toujours à disposition pour recueillir idées, préoccupations et intérêts. Le bilan de ces apéritifs est positif à plus d'un titre. L'organisation même de la manifestation a permis en premier lieu aux membres du Conseil communal, du conseil des seniors, de l'administration communale et à la coordinatrice de faire plus ample connaissance et de collaborer concrètement. De plus, ces rencontres ont été bien suivies par la population. Les seniors se sont en effet sentis valorisés et ont saisi cette occasion de faire connaître leurs idées à qui de droit. Quatre communes ont émis le vœu de rééditer ces rencontres «66plus». Depuis lors, une douzaine de seniors se voient une fois par mois pour boire le café et passer un moment ensemble. La coordinatrice se joint parfois à eux. Plusieurs communes ont également décidé d'organiser un apéro66 chaque année, afin de renseigner les personnes arrivant à la retraite sur toutes les prestations qui leur sont proposées dans la région.

Durant la phase d'élaboration des lignes directrices, le souhait a été exprimé de disposer d'une **offre d'information et de conseil sur place**, afin que tous les seniors puissent atteindre la coordinatrice aisément. Dès le début, cette dernière a mis sur pied une permanence d'une heure baptisée «Infozyt». Tous les deux mois, elle était présente dans une commune à un moment annoncé par les feuilles d'avis officiels et sur des papillons. Il s'est avéré par la suite qu'excepté à un endroit, cette prestation n'était pratiquement pas – voire pas du tout – utilisée. Les modalités ont donc été changées l'année suivante. La coordinatrice préparait un exposé sur un sujet précis (p. ex. formes de logement, sécurité au domicile/aménagement de l'espace-vie, présentation des offres de Pro Senectute, le conseil des seniors se présente, etc.) et se rendait dans les communes munies de ce programme. L'intérêt et la participation sont toutefois restés faibles, raison pour laquelle la conception de ces permanences fait actuellement l'objet d'un réexamen. En revanche, les **manifestations sur des sujets plus généraux et supracommunaux** («Rouler aujourd'hui – sécurité routière des jeunes et des aînés», cours «Zwäg ins Alter/Vieillir en forme» de Pro Senectute) remportent un vif succès. Dès lors, la possibilité a été évoquée de concentrer les efforts sur des rencontres annuelles thématiques. Indépendamment de la permanence assurée par la coordinatrice, les seniors et leurs proches ont en tout temps la possibilité de s'adresser individuellement à elle et de solliciter l'offre gratuite de conseils sur les questions du 3^e âge.

Dans le but de promouvoir la compréhension mutuelle entre les groupes d'âge, deux **projets intergénérationnels** sont en cours d'étude en collaboration avec le service spécialisé pour les questions de l'enfance et de la jeunesse, actif à Brügg et dans les communes alentour. Le premier, un projet pilote de cours sur les téléphones portables («Handykurs»), a démarré l'année dernière. Conjointement avec une classe de l'école secondaire, un module d'enseignement pour les aînés a été créé. Huit personnes âgées y ont pris part, encadrées par 16 élèves, qui les ont initiées individuellement à l'utilisation de leur portable. Le projet sera très prochainement reconduit. Le conseil des seniors s'est montré très intéressé par ce cours, si bien qu'il a prévu à l'avenir de le mettre sur pied directement avec les enseignants et d'étendre l'offre aux écoles secondaires de Studen et d'Orpond. Le deuxième projet est une table de midi hebdomadaire où les aînés sont servis par des élèves, contre un peu d'argent de poche.

Outre ces activités supracommunales, la coordinatrice soutient les actions concernant des **préoccupations et des projets spécifiques aux différentes communes**. Dans l'une d'entre elles, la

mise sur pied d'une table de midi est prévue avec le délégué du conseil des seniors. Dans une autre, une solution provisoire pour pallier la fermeture du commerce local a été trouvée: une camionnette d'épicerie stationne régulièrement dans le village afin de permettre aux aînés de continuer à faire leurs courses sur place. Dans une troisième, les responsables communaux, la coordinatrice et les services cantonaux sont en train de plancher sur une solution qui améliorerait la traversée d'un pont situé à un endroit névralgique et qui est actuellement dangereux pour les personnes se déplaçant avec un déambulateur ou en fauteuil roulant. A Safnern, un projet d'envergure dans les domaines du logement pour seniors et de la prise en charge sanitaire fait l'objet d'une étude de la commune bourgeoise et de la commune municipale, conjointement avec le médecin du village, le service spécialisé pour les questions du 3^e âge et d'autres acteurs concernés. L'année précédente déjà, un problème s'était posé aux huit communes suite à la fermeture d'un cabinet, le praticien ayant pris sa retraite. D'autres pratiques pourraient elles aussi suivre le mouvement dans les prochaines années. Face à cette situation, la commune bourgeoise de Safnern a décidé de réagir. L'idée est d'aménager, dans un bâtiment neuf, des locaux pour un cabinet de groupe, afin de fournir à de jeunes médecins des conditions de travail attrayantes et de conserver ainsi une assistance sur place. L'immeuble comprendra en outre des logements exempts de barrières architecturales. La commune a en effet constaté que les personnes âgées, une fois leur maison familiale vendue, quittaient souvent la localité faute de logements adaptés. Ceux qui sont prévus devraient leur donner une possibilité de rester. L'idée est de construire des appartements pour les aînés, mais aussi pour les jeunes et les familles afin de créer un lotissement mixte. Les grandes lignes de ce projet étant maintenant définies avec tous les acteurs concernés, il s'agit d'en déposer les plans. Selon le calendrier fixé, la commune bourgeoise décidera d'ici la fin de l'année de son financement, de sorte que les travaux pourraient démarrer début 2012. Les communes environnantes se disent intéressées et Brugg – qui planifie actuellement un projet similaire de construction de logements avec locaux pour un cabinet médical de groupe – apporte son soutien et ses conseils. Brugg prévoit d'acquérir un terrain situé sur le territoire communal en vue de créer une coopérative pour la construction et l'administration d'appartements pour personnes âgées. Elle tient en particulier à proposer à ce groupe de population des solutions d'habitation à des prix abordables.

5.3.3 Perspectives d'avenir

La phase pilote de mise en œuvre des lignes directrices sur la politique du 3^e âge par les huit communes, avec création d'un service spécialisé, s'achève à fin 2011. En vue de la **décision à prendre concernant la poursuite du projet**, la coordinatrice a rédigé un rapport d'évaluation. Un questionnaire a été envoyé à toutes les parties concernées (commission pour les questions du 3^e âge, conseil des seniors, administrations communales et antennes AVS, autres prestataires de services, clientèle et participants aux manifestations) afin qu'elles donnent leur appréciation écrite du projet. D'une façon générale, le travail du service spécialisé a été jugé très positif par la majorité des opinants et la mise en œuvre des lignes directrices considérée comme réussie. Se fondant sur ces conclusions, les huit communes du groupement ont décidé, en été 2011, de maintenir le service spécialisé de façon définitive à partir de janvier 2012. Les trois ans de phase pilote ayant permis de constater que les tâches administratives sollicitaient une part plus importante que prévu des ressources, la demande a été déposée de créer un poste à 20 pour cent pour assumer cette partie du mandat. Ce poste supplémentaire permettrait, d'une part, d'exploiter de façon optimale les compétences spécialisées de la coordinatrice et, d'autre part, d'ancrer plus largement le savoir disponible tout en améliorant la continuité. Suite à l'accord de sept des huit communes, la commune-siège a opté pour la création de ce poste dès 2012.

Le groupement de communes ayant décidé de conserver définitivement le service spécialisé pour la mise en œuvre des lignes directrices, il appartient désormais à la coordinatrice de planifier la suite de ses

activités. Figurent en bonne place la consolidation des prestations existantes, une mise en réseau renforcée des acteurs et des offres, l'amélioration de l'information (notamment avec la publication d'une brochure sur les aînés – «Informationsbroschüre 60plus» à l'intention des communes) et le développement du service spécialisé en relation avec la création du nouveau poste administratif. Il s'agira également de définir, d'entente avec les organes directeurs, **de nouvelles stratégies et des objectifs à long terme** prenant en compte l'évolution démographique. A cet égard, il conviendra d'identifier les aspects importants et de développer des stratégies qui permettront d'«agir plutôt que de réagir».

Pour toutes les communes, les thèmes tels que «logement des seniors», «prise en charge médicale», «soutien des proches aidants», «réseaux de voisinage» et «information des aînés sur les offres existantes» sont importants, mais certaines soulignent que leurs moyens sont limités. La question du financement futur figurera dès lors parmi les défis à relever pour la coordinatrice. Avec la nouvelle réglementation du financement des soins, les communes et les services d'aide et de soins à domicile sont placés devant de nouvelles difficultés, et d'autres pourraient bien suivre prochainement. Du côté du canton, les objectifs et visions de la politique du 3^e âge se heurtent manifestement à un manque de clarté en termes de répartition des ressources. Pour la coordinatrice, le problème **de l'isolement et de l'abandon** des personnes âgées est à prendre très au sérieux à l'avenir. Etant donné qu'une grande partie des aînés ont des revenus suffisants pour vivre, le risque est grand d'oublier ceux pour qui les choses ne se présentent pas ainsi. Pour cette frange de la population, des offres de soutien à bas seuil sont à même d'éviter qu'en raison d'une surcharge administrative, une curatelle par les autorités de protection de l'adulte soit demandée trop rapidement.

5.3.4 Facteurs de succès

Interrogés sur les **avantages d'une solution portée par un groupement de communes** pour la réalisation des objectifs en matière de politique du 3^e âge, les responsables du projet de Brügg soulignent le fait que de nombreux domaines – tels que logement, soins ou assistance médicale – nécessitent des démarches à l'échelle régionale, qui ne peuvent être mises en œuvre que grâce à la collaboration de plusieurs communes et de fournisseurs de prestations actifs auprès des aînés. Cette coopération a été facilitée par des échanges réguliers, une répartition claire des tâches et la fixation de responsabilités. L'utilité d'un service spécialisé – autrement dit d'une **coordinatrice pour les questions du 3^e âge** – est particulièrement patente dans le travail de coordination et la mise en réseau des prestataires, des responsables communaux et des seniors. Très souvent, ce ne sont pas les offres qui font défaut, mais plutôt l'information à leur sujet. La coordinatrice est l'interlocutrice des seniors, mais aussi de leurs enfants et autres membres de leur famille, qui se trouvent souvent confrontés à des situations qui les dépassent. Le service spécialisé est également vu comme susceptible d'alléger la tâche des administrations et conseils communaux. Certes, ces prestations ne sont pas gratuites et les communes doivent consentir des efforts financiers pour en profiter, mais le bénéfice leur en revient après coup. Selon les prévisions de l'évolution démographique, les besoins de la population âgée vont s'accroître. Il est d'autant plus important pour les collectivités de disposer d'une offre prête à répondre aux demandes. Les facteurs de succès cités pour la réalisation d'une politique du 3^e âge et la mise sur pied d'un service spécialisé pour cette question sont au nombre de cinq, à savoir:

■ **Soutien et ancrage:** pour que toutes les communes puissent profiter d'une solution adoptée par le groupement, les objectifs doivent s'appuyer sur une large base et trouver un ancrage dans la planification de chacune d'entre elles. Au sein du groupement de Brügg, la procédure soigneuse adoptée pour l'élaboration des lignes directrices a grandement contribué à leur soutien par toutes les parties. Les responsables communaux, les spécialistes du domaine des personnes âgées et les seniors eux-mêmes ont

été intégrés dans le processus et les objectifs définis ainsi que les mesures désignées comme prioritaires ont reçu l'approbation des élus. Pour que la mise en œuvre soit elle aussi un succès, le maintien de la collaboration entre les communes est essentielle. Cela passe par des organismes appropriés, tels qu'une commission pour les questions du 3^e âge, un conseil des seniors et une plateforme d'échanges. Avec l'ancrage des objectifs dans les documents de planification de chacune des communes individuellement, celles-ci ont la possibilité de réaffirmer leur volonté politique au plan interne.

■ **Officialité et clarification des rôles:** parmi les autres conditions d'une mise en œuvre réussie au sein d'un groupement figurent la réglementation claire et contraignante de l'organisation adoptée. Rôles, responsabilités, tâches, structures et interfaces doivent être définis avec précision. Pour la création du service spécialisé, il est en outre important de désigner une commune-siège qui l'intègre au sein de ses structures afin de gérer les aspects d'infrastructure (locaux, site internet etc.) et de personnel (règlement d'engagement, entretien d'évaluation, etc.).

■ **Intégration des structures et des responsables locaux:** bien que la perspective régionale constitue un élément clé d'une solution de groupement, la réussite de sa mise en œuvre passe aussi par l'intégration des structures et des responsables locaux. Chaque commune a ses particularités et se distingue des autres en termes d'organisation et de démographie, mais également de par son histoire. Prendre ces différences en compte, établir des contacts personnels avec les élus communaux et les autorités, entretenir un dialogue et un flux d'informations régulier tout en associant les habitants désireux de s'engager – sous la forme d'un conseil des seniors par exemple – sont des facteurs qui se sont révélés positifs.

■ **Choix de la coordinatrice pour les questions du 3^e âge:** pour que la mise sur pied d'un service spécialisé fonctionne, le choix de la coordinatrice revêt une importance primordiale. Cette personne doit avoir les compétences et l'expérience professionnelles requises, être dynamique et pleine d'initiatives, savoir écouter, avoir des facilités de contact avec les personnes les plus diverses et ne pas hésiter à renouveler ses demandes auprès des communes aussi souvent que nécessaire. Elle doit également avoir un bon sens de l'organisation afin de garder la vue d'ensemble sur les activités, les offres, les responsables et les besoins, avoir la souplesse nécessaire pour travailler selon une planification en continu afin de s'adapter en permanence aux nouvelles situations et pouvoir harmoniser ses différentes tâches.

■ **Phase pilote:** selon les communes du groupement, la mise sur pied d'un service spécialisé sous le statut de projet pilote d'une durée limitée à trois ans s'est avérée favorable. Durant cette période, chacune a pu recueillir des expériences et déterminer ce qui était positif et ce qui ne l'était pas. Elles soulignent qu'il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire pour l'établissement du service, notamment pour sa mise en réseau, son organisation et les modalités de travail. Il est donc important de prévoir une période d'essai suffisamment longue. Grâce au bilan tiré de cette phase, il leur a été plus aisé de se prononcer de façon définitive sur l'opportunité de poursuivre ou non les activités.

6 Synthèse et conclusions

Ce chapitre présente sous forme résumée les principaux résultats de notre analyse – état des lieux, facteurs de réussite, obstacles et besoins de soutien cités par les communes –, à partir desquels nous livrons nos conclusions.

6.1 Etat des lieux

La très grande majorité des communes du canton de Berne disposent aujourd’hui de **lignes directrices** dont le contenu englobe tous les thèmes importants pour la vie des personnes âgées, à savoir la santé, les soins, l’alimentation, le logement, l’infrastructure et l’intégration sociale. La plupart d’entre elles ont donc étudié avec attention les besoins fondamentaux de leur population âgée. Elles sont par contre moins nombreuses à avoir inclus dans leurs réflexions le contrôle de la qualité de la prise en charge et les besoins spécifiques à l’un ou l’autre groupe cible. Le thème le moins souvent traité – dans un cinquième des lignes directrices seulement – est celui du financement nécessaire à leur mise en œuvre au sein de la commune. La formulation d’objectifs et de mesures varie selon les domaines. Tendanciellement, ils sont le plus souvent définis de façon concrète dans ceux qui sont le plus en lien avec les structures, les offres et les activités existantes d’une commune (p. ex. «activités, contacts sociaux», «aide, soins, prise en charge», «prise en compte de la population âgée» et «désignation d’une personne chargée de la mise en œuvre des lignes directrices») et qui requièrent moins de ressources. Pour ce qui est du domaine «logement», il figure dans la quasi-totalité des lignes directrices, mais les mesures à prendre restent vagues.

Selon les déclarations de pratiquement toutes les communes, la **mise en œuvre** des objectifs et des mesures est relativement bien avancée. Ils sont au moins partiellement réalisés essentiellement dans les domaines où les communes ont déjà de longues années d’expérience ou pour lesquels elles collaborent avec des acteurs œuvrant dans le secteur du 3^e âge («aide, soins, prise en charge», «nourriture, alimentation», «activités, contacts sociaux», «santé, prévention»). Cette observation est corroborée par le fait que les communes indiquent comme principales ressources pour la mise en œuvre des lignes directrices les groupements de bénévoles et les échanges réguliers entre les différents responsables. La coordination et la mise en réseau des acteurs ainsi que l’engagement des autorités communales ont augmenté au cours des années. Si une grande majorité des communes déclarent que leurs lignes directrices ont le soutien total des politiques et des autorités, une minorité seulement considèrent qu’elles ont une influence déterminante sur la politique du 3^e âge – ce qui est un peu contradictoire. La proportion la plus élevée d’objectifs et de mesures non réalisés se situe dans les domaines «logement», «prise en compte de la population âgée» et «personnel professionnel et bénévole». Dans l’ensemble, la plupart des communes estiment toutefois répondre aux exigences et aux besoins de leur population âgée et être sur la bonne voie pour atteindre les objectifs définis dans leurs lignes directrices.

Les communes sans lignes directrices considèrent ne pas en avoir besoin en raison de leur taille, de la bonne intégration sociale des seniors ainsi que de la diversité des offres existantes. Selon elles, il n’est pas nécessaire de disposer de lignes directrices pour prendre des mesures visant à améliorer la qualité de vie des personnes âgées. Les communes de plus de 1000 habitants – mais aussi des plus petites – ont indiqué être en train d’en élaborer.

6.2 Facteurs de réussite

Les «communes à la pratique exemplaire» estiment qu’elles ont réussi à mettre en œuvre leurs lignes directrices grâce aux trois facteurs suivants: «ancrage», «conception» et «mise en réseau».

■ **Ancrage:** il est primordial d'avoir un large soutien et de prendre en compte les structures et les responsabilités locales dès la phase d'élaboration des lignes directrices. Sinon, le risque est grand de ne pas identifier les besoins de la population et de ne pas mettre à profit les connaissances des spécialistes et l'engagement d'habitants et habitantes désireux de participer. Pour réussir la mise en œuvre d'objectifs et de mesures, il est en outre essentiel que les responsables politiques et les autorités reconnaissent l'importance du projet et soient disposés non seulement à le soutenir, mais aussi à sensibiliser l'ensemble de la population.

■ **Conception:** fixer des objectifs réalistes et élaborer une planification minutieuse permettent d'éviter que les projets s'enlisent et que les attentes soient déçues. C'est pourquoi il est indispensable, durant la phase de conception, d'établir une planification à long terme, d'effectuer un calcul des coûts précis, de passer des accords contraignants, de clarifier les rôles et, bien sûr, d'avoir une vision d'ensemble. Dans le cas d'un groupement, qui suppose notamment la création d'un service commun pour les questions du 3^e âge, il y a lieu de définir conjointement les structures, les responsabilités et les conditions cadres. Il est en outre recommandé de prévoir une phase pilote avant de lancer de nouveaux projets.

■ **Mise en réseau:** l'association et le soutien ciblé de spécialistes et d'institutions ayant déjà plusieurs années d'expérience dans le domaine des personnes âgées permettent de mettre sur pied une palette de prestations et de bénéficier du savoir-faire qu'une commune ne peut pas proposer à elle toute seule. Cela requiert une bonne mise en réseau de différents acteurs professionnels et des communes voisines, mais aussi de seniors et d'autres bénévoles prêts à s'engager. Chaque commune a pour tâche de coordonner et de renforcer sans cesse la collaboration.

6.3 Obstacles et besoin de soutien

Les **obstacles** à la mise en œuvre des lignes directrices cités dans le questionnaire sont l'insuffisance de ressources ou des difficultés concrètes. Vient en tête le manque de ressources financières et de personnel qualifié. Certaines communes relèvent également des restrictions infrastructurelles, comme le démantèlement du service public ou la pénurie de logements adaptés aux personnes âgées, mais aussi de terrains à bâtir, ou un territoire à habitat dispersé. Les problèmes liés à la mise en œuvre proprement dite sont dus à des difficultés d'ordre conceptionnel, à l'absence de réseau, à des conflits d'objectifs et de rôles, au manque d'intérêt des autorités politiques ou au fait que les seniors ont du mal à participer et à accepter de se faire aider.

Le **besoin de soutien** mentionné par les communes coïncide avec les obstacles qu'elles rencontrent. Elles déclarent en effet en premier lieu manquer de moyens financiers pour mettre en œuvre leurs lignes directrices, ainsi que de personnel qualifié et de logements adaptés aux personnes âgées. Arrivent en seconde position les conditions cadres structurelles, à savoir la crainte de voir disparaître des offres du service public telles que la poste ou la desserte par les transports publics ou le souhait de voir le canton édicter des directives utiles ou appuyer la réalisation de projets concrets.

6.4 Conclusions

Tendanciellement, le **bilan** ressortant de l'analyse sur l'état de mise en œuvre des lignes directrices dans les communes du canton de Berne est **positif**. Non seulement plus de neuf communes sur dix disposent de lignes directrices, mais ces dernières traitent pour la plupart de tous les thèmes importants pour la vie des personnes âgées. Les objectifs et les mesures qui y sont définis ne sont certes pas encore totalement réalisés, mais les démarches en ce sens vont bon train. Parmi les approches ayant fait leurs preuves, il convient de citer en particulier une conception minutieuse des questions liées à la politique du 3^e âge, une large sensibilisation de la population et des responsables compétents aux objectifs visés ainsi que la mise

en réseau et la coordination des communes avec des acteurs du domaine pour la mise en œuvre des mesures. Au cours des dernières années, les lignes directrices ont eu, dans certaines communes en tout cas, une influence déterminante sur leurs activités en la matière.

Même si les communes sont convaincues de répondre majoritairement aux besoins de leur population âgée, le problème des ressources leur pose un défi non négligeable. Leur besoin de soutien se manifeste également à d'autres niveaux, en particulier – dans une **perspective d'avenir** – dans les domaines suivants:

- Ressources financières
- Personnel professionnel et bénévole
- Logement

Les **ressources financières** viennent largement en tête dans les réponses des communes aussi bien à la question concernant les obstacles à la mise en œuvre des lignes directrices qu'à celle du besoin de soutien. Le financement des objectifs et des mesures y est le domaine le plus rarement thématiqué. Une petite majorité des communes indiquent avoir engagé des montants spécifiques au cours des dernières années, mais moins de la moitié d'entre elles jugent les moyens disponibles suffisants. Une commune du Jura bernois l'exprime en ces termes: «L'argent étant et restera le nerf de la guerre». S'agissant de la situation des personnes âgées, le renchérissement des prestations ambulatoires – soins ou aides ménagères – est évoqué. Le fait de pouvoir apporter une aide financière ciblée aux seniors vivant dans la précarité est qualifiée d'essentielle dans ce contexte. Selon les déclarations des communes, il conviendrait que les responsables du domaine du 3^e âge prennent au sérieux leurs préoccupations financières, mais aussi leurs craintes concernant les problèmes que cela leur pose. La SAP répond à cette attente, par exemple en octroyant – moyennant certaines conditions – «une subvention appropriée aux communes pour qu'elles établissent leur planification de la politique en matière de 3^e âge» (Frischknecht/Hornung 2011, 46). Les efforts entrepris par les communes à la pratique exemplaire prouvent qu'il est possible d'aller de l'avant même avec des moyens limités. Ainsi, la commune de Grindelwald s'est concentrée sur des projets à long terme utiles aussi bien pour les personnes âgées que pour l'ensemble de la population. Quant au groupement composé de Brügg et de sept autres communes, il montre que leur **mise en réseau** permet à chacune d'elles de prendre en charge une partie seulement des coûts du service pour les questions du 3^e âge, mais de profiter des effets de synergie de l'ensemble des prestations mises sur pied. Des projets régionaux de ce type sont pour l'heure des démarches isolées.

Aux côtés des ressources financières, le besoin le plus fréquemment cité concerne les ressources humaines, qu'il s'agisse de personnel professionnel ou bénévole. Le **manque de personnel qualifié** peut signifier deux choses: soit les responsables de la commune ont trop peu de temps à consacrer aux questions du 3^e âge, soit ils n'ont pas les connaissances requises. Quelques communes souhaitent le soutien de spécialistes externes, par exemple pour les conseiller dans leurs défis conceptionnels et organisationnels ou dans la mise en œuvre de projets spécifiques. D'autres estiment qu'elles devraient engager un/e coordinateur/trice pour personnes âgées ou une personne spécialisée dans le travail communautaire disponible sur le terrain pour les seniors. Les efforts doivent se concentrer en particulier sur les personnes qui risquent d'être isolées et délaissées. Aux yeux de quelques communes, il faudrait élargir l'offre de soutien pour les affaires administratives. Dans ce contexte, l'importance de l'instauration de relations de confiance et d'une présence sur place est mise en avant. Le manque de personnel soignant ou de médecins de premiers recours est également cité, en particulier par les communes rurales. Pour y remédier, certaines d'entre elles ont lancé des projets infrastructurels visant à encourager la création de cabinets de groupe et à garantir ainsi les soins de base à long terme.

S'agissant du **personnel bénévole**, le besoin de soutien mentionné par les communes concerne le manque de bénévoles engagés ou le fait qu'il faudrait davantage de coordination, de valorisation et de motivation. Dans leur grande majorité toutefois, les communes ont formulé des déclarations générales sur ce sujet, si bien qu'il n'est pas possible de déterminer dans quel secteur le besoin est le plus grand. Les communes interrogées indiquent cependant toujours qu'elles – et par là même la population âgée – profitent très largement des offres existantes proposées par des acteurs locaux – EMS, associations, forums de seniors, églises, etc. – ainsi que par des institutions œuvrant à l'échelle régionale telles que Pro Senectute, organisations d'aide et de soins à domicile, Croix-Rouge suisse, etc. A Berthoud (commune à la pratique exemplaire), les personnes actives dans le domaine du 3^e âge se réunissent depuis longtemps plusieurs fois par année dans une perspective de **coordination** et de **mise en réseau**, ce qui leur permet d'engager les ressources disponibles de manière plus efficace. Même si, aux dires des communes, la coordination et la mise en réseau ont tendancielleme nt augmenté ces dernières années, les entretiens d'approfondissement ont cependant révélé que la coordination reste souvent le fait de l'engagement de quelques personnes et qu'elle se manifeste plus fréquemment «au besoin» ou «de façon bilatérale» que «régulièrement» et «avec la participation de tous les acteurs». En ce qui concerne le domaine «personnel professionnel et bénévole», l'institutionnalisation des plateformes d'échange semble prometteuse. Les communes à la pratique exemplaire de Grindelwald et de Safnern (membre du groupement de Brügg) ont pour leur part pris les devants pour pallier le manque prévisible de médecins de premier recours en élaborant des conditions favorables pour la création de cabinets de groupe.

Le besoin le plus manifeste pour les communes se situe dans le domaine «**logement**», où le fossé entre les offres souhaitées d'une part et les objectifs définis dans les lignes directrices ainsi que les projets effectivement réalisés d'autre part est le plus grand. Cela est dû aux moyens financiers limités, mais pas uniquement. D'une manière générale, les communes déclarent être très favorables à un élargissement de l'offre dans le domaine du logement, ne serait-ce que parce qu'elles ont intérêt à ce que les personnes âgées résident le plus longtemps possible sur leur territoire. A cette fin, il convient certes de maintenir les places existantes en EMS, mais aussi de créer de nouveaux logements adaptés aux besoins des seniors. Les maîtres mots dans ce contexte: construction sans obstacles, accessibilité et loyers abordables. Le besoin de soutien varie selon les communes. Parmi leurs déclarations figurent le manque de moyens financiers ou de terrains à bâtir, mais aussi d'investisseurs potentiels, ou encore de recommandations pour la planification et la mise en œuvre. Quelques communes évoquent des projets dont la réalisation n'a pas été optimale (p. ex. appartements trop petits ou trop chers). Il ressort de notre analyse que les possibilités de construction d'appartements pour personnes âgées ou de logements intergénérationnels sont encore peu connues, tout comme les éléments à prendre en compte. Pour preuve, les communes indiquent avoir besoin de logements supplémentaires, mais aussi de conseils en la matière. La diversité des offres ayant augmenté ces dernières années aussi bien dans le domaine du logement que dans celui des soins et de la prise en charge, les seniors sont de plus en plus confrontés à la nécessité de prendre des décisions. Doivent-ils vendre leur maison et acheter ou louer un appartement adapté à leurs besoins? Quelles sont les possibilités de financement et d'organisation de soins à domicile? Quel est le bon moment pour entrer en EMS? Autant de questions qui sont souvent sources de stress. Il n'est en outre pas rare qu'elles impliquent également leurs descendants qui, selon quelques responsables communaux, sont parfois eux aussi dépassés par la situation.

Ressources financières, personnel qualifié et logement sont incontestablement dans le trio de tête en termes de besoin, mais les **conditions cadres structurelles** reviennent relativement souvent dans les réponses des communes. Elles y expriment d'une part leurs préoccupations concernant l'infrastructure – par exemple le maintien du service public dans le domaine des transports et de la poste ainsi que les

possibilités d'achat dans les petites communes – et, d'autre part, le fait qu'elles aimeraient des conditions cadres, des directives et des informations susceptibles de les aider de la part du canton. L'analyse différenciée des préoccupations des communes face aux questions du 3^e âge montre que les domaines «assurance de la qualité» et «prise en compte de groupes cibles spécifiques» sont actuellement les moins traités. Nous ne pouvons toutefois pas déterminer, sur la base des informations dont nous disposons, dans quelle mesure il s'agit pour les communes de questions allant de soi et n'étant de ce fait pas intégrées dans les lignes directrices ou de lacunes importantes. Rappelons que l'«**assurance de la qualité**» englobe le contrôle des offres proposées aux personnes âgées sur la base de critères définis – par exemple le contrôle de la qualité des EMS et des offres de soins – ainsi que l'évaluation continue par les communes de leur planification et de leur travail. Le dernier rapport sur la politique du 3^e âge établit à cet égard quelques directives telles que la définition d'indicateurs pour la réalisation des futurs objectifs, l'établissement d'une liste de mesures et l'évaluation des mesures déjà mises en œuvre (Frischknecht/Hornung 2011, 45 ss). Quant au domaine «**prise en compte de groupes spécifiques**», il a pour objet de réagir aux besoins de personnes âgées particulièrement vulnérables (handicap physique ou psychique), mais aussi de réfléchir aux questions de genre et aux moyens d'entrer en contact avec les seniors migrants, de soutenir les proches aidants et de faire face aux défis posés par la démence et les soins palliatifs.

Sur les 36 communes **sans lignes directrices**, quelques-unes – surtout parmi les plus grandes – indiquent être en train d'en élaborer et déclarent que cette démarche est motivée par un changement de responsables politiques ou par un besoin de planification de plus en plus manifeste, en particulier dans le domaine «logement». S'il n'est pas possible d'évaluer dans quelle mesure cette décision est liée à la pression exercée par le canton, il est probable que le fait d'être mentionnées explicitement dans le dernier rapport du canton les a incitées à le faire. Les petites communes déclarent ne pas avoir établi de lignes directrices avant tout parce qu'elles ne voient pas la nécessité de disposer d'une «charte» et avancent comme arguments le réseau social existant dans la commune, la charge administrative ou, pour certaines, le refus de rédiger un «document alibi» pour le canton. Il convient cependant de relever que si une commune n'a pas de lignes directrices, cela ne veut pas dire pour autant qu'elle ne se préoccupe pas des questions du 3^e âge. Ainsi, plusieurs communes sans lignes directrices disent prendre en compte les besoins de la population âgée et avoir depuis longtemps pris des mesures en conséquence. L'absence de planification semble être due essentiellement au fait qu'il n'y a à leurs yeux pas de problèmes urgents.

7 Bibliographie

Bertelsmann Stiftung (éd.) (2009): Initiieren – Planen – Umsetzen. Handbuch Kommunale Seniorenpolitik, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Administration des finances du canton de Berne (éd.) (2011): Population résidante des communes, arrondissements administratifs et régions administratives au 31.12.2010, Statistique de la population (série A), cahier 60, Berne: Administration des finances du canton de Berne

Frischknecht, Katharina et Andrea Hornung (2011): Rapport sur la politique du 3^e âge du canton de Berne, Berne: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

SAP Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (2004): Politique du 3^e âge dans le canton de Berne. Rapport de planification et plan d'action pour la mise en œuvre des objectifs définis par le Grand Conseil dans le cadre de la Politique du 3^e âge 2005, décembre 2004, Berne

SAP Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (2007): Politique du 3^e âge dans le canton de Berne. Rapport intermédiaire, avril 2007, Berne

Martin Mike, Caroline Moor und Christine Sutter (2010): Kantonale Alterspolitiken in der Schweiz, Forschungsbericht Nr. 11/10, Berne: Office fédéral des assurances sociales

8 Annexe

8.1 Guide d'entretien pour les communes à la pratique exemplaire

Introduction

Nous vous remercions d'avoir accepté cet entretien. Notre but, en dressant trois portraits de communes à la pratique exemplaire, est de montrer quels thèmes elles ont privilégiés, comment elles font face aux défis et quels sont les facteurs de réussite pour réaliser les objectifs qu'elles se sont fixés.

Structures et organisation

- Quelles structures sont mises à votre disposition par les responsables et autorités politiques de votre commune pour les activités liées au 3^e âge?
- Quelles organisations / institutions ou personnes privées y sont associées?
- Comment se déroulent les échanges entre les différents acteurs?
- De quelles ressources humaines et financières disposez-vous pour mener à bien vos activités en faveur des personnes âgées?
- Quelle fonction exercez-vous dans ce domaine et depuis combien de temps?

Développements et activités concrètes

- Quelles étapes concrètes avez-vous franchies depuis l'adoption de vos lignes directrices?
- Quels objectifs et mesures définis dans vos lignes directrices ont pu être réalisés et mis en œuvre depuis lors?
- Quelles ont été les principales décisions que vous avez dû prendre?
- Quels acteurs y ont été associés et de quelle manière?
- Quel rôle ont joué et jouent encore aujourd'hui Pro Senectute et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne?

Situation actuelle et perspectives

- Comment évaluez-vous la situation actuelle concernant les enjeux de la politique en faveur des personnes âgées dans votre commune?
- Quelles actions sont fructueuses? Lesquelles ont à votre avis été accompagnées de changements particulièrement bénéfiques?
- Quelles sont les prochaines étapes prévues dans un avenir proche dans le domaine de la politique du 3^e âge?
- Y a-t-il des objectifs et des mesures définis dans vos lignes directrices qui doivent encore être mis en œuvre?
- Envisagez-vous des actions à entreprendre à plus long terme? Quels sont les plus gros défis en matière de politique du 3^e âge pour votre commune? Comment prévoyez-vous d'y faire face?

Critères de réussite

- A votre avis, quels sont les principaux critères qui ont permis et permettent encore à votre commune de réaliser de façon concluante les objectifs et mesures définis dans ses lignes directrices?
- Quelles seraient vos recommandations pour une «politique du 3^e âge réussie» à l'intention des communes qui se sont encore peu penchées sur cette question jusqu'ici?

Merci beaucoup pour votre participation!

8.2 Guide d'entretien pour les communes sans lignes directrices

Introduction

Les entretiens avec les communes sans lignes directrices ont pour but de savoir quelles réflexions les ont conduites à ne pas en élaborer et, d'une façon générale, comment se présente la situation en ce qui concerne la population âgée résidant sur leur territoire.

Considérations et raisons

- Quelles considérations et raisons ont conduit votre commune à ne pas élaborer de lignes directrices?
- De quelle manière votre commune traite-t-elle les thèmes liés à la politique du 3^e âge en général et aux activités y relatives en particulier?
- A défaut de lignes directrices, votre commune dispose-t-elle d'autres instruments fixant des principes, des objectifs ou des mesures dans le domaine du 3^e âge?
- Dans quelle mesure les besoins spécifiques de la population âgée de votre commune ont-ils été pris en compte ces dernières années?

Structures et organisation

- Quelles structures sont mises à votre disposition par les responsables et autorités politiques de votre commune pour les activités liées au 3^e âge?
- Quelles organisations / institutions ou personnes privées y sont associées?
- Comment se déroulent les échanges entre les différents acteurs?
- Quelle fonction exercez-vous dans ce domaine et depuis combien de temps?

Besoin de soutien

- Pour quels enjeux liés à la politique du 3^e âge votre commune souhaiterait-elle du soutien?
- De quelle manière votre commune pourrait-elle être soutenue?
- Dans quelle mesure seriez-vous contents que Pro Senectute ou la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne vous aident davantage ou vous apportent une forme de soutien dont vous ne bénéficiez pas encore?

Perspectives

- Votre commune a-t-elle prévu de prendre des mesures en faveur des personnes âgées dans un avenir proche?
- Est-il question dans votre commune d'élaborer des lignes directrices?
- Envisagez-vous des actions à entreprendre à plus long terme? Quels sont les plus gros défis en matière de politique du 3^e âge pour votre commune? Comment prévoyez-vous d'y faire face?

Merci beaucoup pour votre participation!

8.3 Questionnaire de l'enquête en ligne

- Pages suivantes

Anfangsseite

Bienvenue sur le site de notre enquête en ligne:

«Mise en œuvre des lignes directrices en matière de politique du 3e âge dans les communes bernoises»

Herzlich willkommen zur Online-Befragung:

«Umsetzung der Altersleitbilder in den bernischen Gemeinden»

Hauptabschnitt

Choisissez la langue dans laquelle vous souhaitez répondre au questionnaire:

Bitte wählen Sie die Sprache aus, in der Sie den Fragebogen ausfüllen möchten:

- Deutsch
- Français

ENQUÊTE «MISE EN OEUVRE DES LIGNES DIRECTRICES»

L'enquête porte sur les lignes directrices en matière de politique du 3e âge dans les communes bernoises. Elle vise à fournir une image globale de leur mise en œuvre dans ces dernières années.

Les communes bernoises ont élaboré ces dernières années, seules ou conjointement avec d'autres, des lignes directrices en matière de politique du 3e âge. **Pro Senectute canton de Berne** et la **Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)** souhaitent, à des fins d'information et de planification, connaître la situation actuelle ainsi que les résultats ou éventuelles difficultés rencontrées.

Dans cette optique, toutes les communes du canton sont invitées à répondre à ce questionnaire en ligne. Une fois l'analyse achevée, elles recevront en contrepartie un résumé des résultats obtenus.

L'enquête est réalisée par le **bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)**. Si vous avez des questions, n'hésitez pas de nous contacter:

M. Kilian Künzi (chef de projet), Mme Désirée Stocker (collaboratrice spécialisée)
Tél: 031/380 60 80; Courriel: kilian.kuenzi@buerobass.ch; desiree.stocker@buerobass.ch

QUESTIONS INITIALES

Pour quelle commune remplissez-vous ce questionnaire?

De quel type de lignes directrices en matière de politique du 3e âge (ci-après lignes directrices) votre commune dispose-t-elle?

- De ses propres lignes directrices, applicables uniquement pour notre commune
 - De lignes directrices élaborées conjointement avec des communes voisines
 - D'aucunes lignes directrices (ni propres à la commune ni élaborées avec d'autres)
- [➡ Weiter mit Frage](#)

MESURES DÉJÀ PRISES ET ÉTAT DE LA MISE EN ŒUVRE

Pour commencer, nous aimerions savoir quels domaines englobent les lignes directrices de votre commune, dans lesquels de ces domaines des objectifs et des mesures ont été formulés de manière concrète et quel est l'état actuel de leur mise en œuvre.

Si votre commune a élaboré des lignes directrices conjointement avec d'autres communes, nous aimerions connaître le stade de mise en œuvre concrète sur votre territoire et non sur celui du groupement.

Pour quels domaines traités dans les lignes directrices de votre commune des objectifs ou des mesures ont-ils été définis de manière concrète et quel est l'état actuel de leur mise en œuvre?

Veillez indiquer pour quels domaines traités dans les lignes directrices de votre commune ou de votre groupement de communes des objectifs / / mesures ont été définis et quel est le stade de leur mise en œuvre dans votre commune. Il est possible que les neuf domaines cités ne correspondent pas mot pour mot à ceux qui se trouvent dans vos lignes directrices. Essayez d'y attribuer les objectifs / mesures de votre commune de la manière la plus pertinente possible.

	Aucun(e) objectif / mesure défini(e)	Objectifs / Mesures largement mis(es) en œuvre	Objectifs / Mesures partiellement mis(es) en œuvre	Objectifs / Mesures non mis(es) en œuvre
(1) Mobilité, transport, infrastructure <i>Ex.: transports publics, services de transport, aménagement des espaces publics, sécurité des seniors, etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(2) Nourriture, alimentation <i>Ex.: possibilités d'achat, tables de midi, services de repas et de livraison à domicile, etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(3) Santé, prévention <i>Ex.: conservation de l'autonomie, prévention et maintien de la santé (p. ex. cours, visites préventives à domicile, etc.)</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(4) Activités, contacts sociaux <i>Ex.: possibilités de rencontres, contacts sociaux, mise à profit du potentiel des seniors, vacances, excursions, sport, formation, culture, etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(5) Information, conseil <i>Ex.: préparation à la retraite (finances, santé), conseil en matière d'habitat et de logement, centrale d'information</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(6) Aide, soins, prise en charge <i>Ex.: aides ménagères, aide et soins à domicile, soutien aux proches aidants, services de visite, entraide de voisinage, aide aux personnes atteintes de démence, etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(7) Logement <i>Ex.: formes de logements adaptés aux besoins des aînés (appartements pour personnes âgées, foyer), lits de décharge, unités d'accueil de jour, règlements de construction</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(8) Prise en compte de la population âgée <i>Ex.: forums du 3e âge, participation des aînés à la planification et la mise en œuvre de la politique du 3e âge, groupes cibles spécifiques (migrants, personnes handicapées), etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(9) Personnel professionnel et bénévole <i>Ex.: formation et formation continue de collaborateurs et collaboratrices de la commune sur les questions du 3e âge, recrutement de personnel qualifié, encouragement du bénévolat, etc.</i>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
(10) Autre domaine Veillez le décrire brièvement et indiquer l'état de la mise en œuvre <input type="text"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Remarques:

STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE, RÉSULTATS ET DIFFICULTÉS

Dans cette deuxième partie, nous aimerions savoir de quelles structures votre commune dispose pour mettre en œuvre les lignes directrices, où se situent les éventuels manques ou obstacles et comment vous évaluez globalement la situation dans votre commune.

Comment se présente la situation dans votre commune en termes de structures pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?

Donnez votre point de vue en répondant à toutes les questions par «Oui» ou par «Non».

	Oui	Non
Des moyens financiers spécifiques sont-ils mis à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Des ressources en personnel spécifiques (pourcentages de postes) sont-elles engagées et financées pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Votre commune a-t-elle désigné une personne ou une équipe professionnelle pour assurer la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices (p. ex. personne chargée de la planification des questions du 3e âge/de la coordination pour personnes âgées, service spécialisé)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Y a-t-il des groupements de bénévoles qui s'engagent pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices (p. ex. conseil des seniors, forum des seniors, conférence des aînés, etc.)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Y a-t-il régulièrement des échanges entre les responsables de votre commune et les organisations actives dans le domaine du 3e âge?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les lignes directrices sont-elles accompagnées d'un plan de mesures pour la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
L'état de mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices est-il documenté par écrit (p. ex. rapport intermédiaire, controlling, évaluation)?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Remarques:

Comment évaluez-vous la situation en ce qui concerne les défis liés à la politique du 3e âge?

Veillez indiquer dans quelle mesure les déclarations suivantes s'appliquent à votre commune.

	pas du tout	plutôt pas	plus ou moins	plutôt oui	tout à fait
Dans notre commune, nous sommes sur la bonne voie pour atteindre les objectifs de nos lignes directrices .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dans notre commune, les lignes directrices exercent une influence déterminante sur la la politique du 3e âge .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Notre commune peut répondre aux exigences et aux besoins de la population âgée.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ces dernières années, notre commune a renforcé ses activités dans le domaine de la politique du 3e âge .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ces dernières années, la coordination et la mise en réseau des différents acteurs œuvrant dans le domaine du 3e âge se sont intensifiées dans notre commune.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Les lignes directrices de notre commune ont le soutien total des responsables et autorités politiques .	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Notre commune met suffisamment de moyens financiers à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures de nos lignes directrices.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Notre commune met suffisamment de ressources en personnel à disposition pour la mise en œuvre des objectifs et mesures de nos lignes directrices.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Dans notre commune, l'aide d'une personne spécialisée (supplémentaire) ? p. ex. dans le domaine du développement communautaire ? serait utile pour la mise en œuvre des mesures.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Remarques:

Quels obstacles éventuels entravent la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices de votre commune?

Veillez répondre aux questions suivantes de manière exhaustive:

Quels sont (ou ont été) les **principaux obstacles** entravant (ou ayant entravé) la mise en œuvre des objectifs et mesures des lignes directrices de votre commune?

A quel niveau votre commune aurait-elle encore **besoin de soutien** pour la mise en œuvre des lignes directrices? **De quelle manière** votre commune pourrait-elle être soutenue?

Remarques:

➔ Teil C

Pour quelles **raisons** votre commune a-t-elle décidé de ne **pas élaborer de lignes directrices**?
Quelles **considérations** ont joué un rôle important dans cette décision?

Pour quels **thème** et de quelle **manière** votre commune pourrait-elle être **soutenue** par
Pro Senectute canton de Berne ou par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
en matière de politique du 3e âge?

Remarques:

DONNÉES SUR VOTRE COMMUNE, REMARQUES SUPPLÉMENTAIRES

Pour finir, nous vous prions de donner quelques renseignements sur votre commune.

Combien d'habitants compte votre commune?

- moins de 1000
- entre 1000 et 2999
- entre 3000 et 9999
- 10 000 et plus

De quelle région du canton de Berne votre commune fait-elle partie?

- Biel/Bienne–Seeland / Jura bernois
- Emmental / Haute–Argovie
- Berne–Mittelland
- Oberland Est / Oberland Ouest

Veillez indiquer vos coordonnées au cas où nous aurions des questions à vous poser:

Nom, prénom:

NPA, lieu:

Téléphone:

E–mail:

Fonction:

Avez–vous des remarques supplémentaires sur un élément ou un autre ou sur l’enquête en général?

Pour mettre fin à l’enquête, cliquez sur «Envoyer».