

Logements adaptés aux personnes âgées dans le Jura bernois (actualisation 2015)

1. Introduction

En 2011, la commission 3^{ème} âge de la CMJB a fait réaliser à Monsieur Hornung du bureau Infraconsult un rapport sur la situation des logements adaptés aux personnes âgées dans le Jura bernois.

En 2015, pour une actualisation de ce rapport, la commission 3^{ème} âge a mandaté l'association régionale Jura-Bienne.

Les résultats présentés ci-après découlent des réponses à un questionnaire envoyé à toutes les communes en automne 2015.

1.1. Définition des termes employés

Logements adaptés

Les logements adaptés sont des logements sans barrières architecturales, bien accessibles aux personnes à mobilité réduite ou handicapées. Ils se caractérisent par une absence de seuils, une largeur minimale des couloirs et des portes, une hauteur des plans de travail de la cuisine adaptés à la position assise, etc.

Logements protégés = appartements avec services

Les logements protégés sont des logements adaptés (comprenant en général 2 ou 3 pièces) pour lesquels des services sont proposés, tels que système d'alarme, nettoyage, service de repas à domicile, prestation de veille, etc. Les logements protégés devraient si possible être situés à proximité des infrastructures villageoises.

Les logements protégés sont également désignés par le terme «d'appartements avec services».

Logements DOMINO

Un logement DOMINO («DOMIcile Nouvelle Option») se compose d'un grand appartement (adapté aux personnes à mobilité réduite) pour 4 à 6 colocataires qui disposent chacun d'une chambre individuelle (et éventuellement d'une salle de bain et/ou cuisine). Salon, salle à manger et/ou d'autres pièces sont utilisés en commun. Une auxiliaire de vie est présente quelques heures par semaine.

1.2 Logements adaptés aux personnes âgées et modalités de financement

Fondamentalement, les divers types de logements sont proposés sur le marché et peuvent être loués par tous.

Toutefois et afin de répondre aux besoins de toutes les catégories de population, il est important qu'une partie des logements soient accessibles à des personnes disposant de revenus modestes.

Dans ce contexte, les prestations complémentaires à l'AVS jouent un rôle important.

Pour rappel, les prestations complémentaires à l'AVS sont accordées lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas les besoins vitaux. Le montant de la PC annuelle correspond alors à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Au titre des dépenses reconnues, le loyer annuel brut d'un appartement (yc les frais accessoires) est pris en compte. Un montant maximum de Frs 1'100.-/mois peut être pris en compte pour une personne seule (Frs 1'250.-/mois pour un couple).

Au vu de ces éléments, il s'agit d'être attentif à deux points essentiels en ce qui concerne les bénéficiaires PC :

- Tout montant de loyer qui dépasse le plafond reconnu dans le cadre du calcul des PC implique en réalité que la personne doit "grignoter" sur son minimum vital pour payer son loyer, ce qui déséquilibre durablement le budget.
- Les prestations de service ne sont souvent pas comprises dans le montant des loyers et peuvent le cas échéant faire peser une lourde charge sur le budget des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS. Il s'agit par conséquent de bien analyser la situation financière et le coût des diverses prestations nécessaires au maintien à domicile afin que la situation soit viable sur le long terme.

Au niveau fédéral, la Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, survivants et invalidité est en cours de modifications dans le cadre d'une révision partielle.

La question spécifique de l'adaptation des loyers maximaux dans les PC a été transmise au parlement fin 2014 déjà et sera traitée en priorité.

2. Synthèse des résultats des questionnaires 2011 et 2015

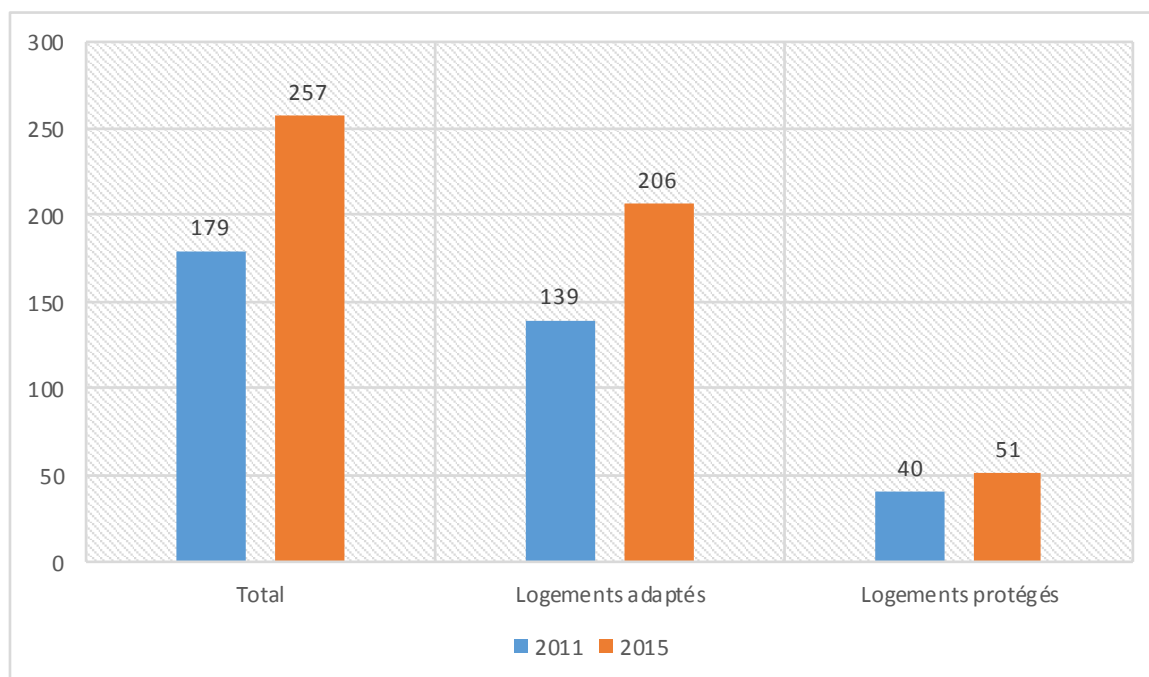
Le tableau ci-après synthétise les réponses des communes en 2011 et 2015.

Ces résultats sont à considérer avec prudence, d'une part parce qu'il n'est pas sûr que rien n'a été oublié, d'autre part parce que certaines informations sont peut-être erronées.

A titre d'exemple, le responsable communal de Moutier ne s'expliquait pas les 31 logements protégés indiqués en 2011. Toutefois, pour pouvoir comparer les données, nous les avons maintenus.

Commune	Institution	Logements adaptés				Logements protégés				Logements DOMINO
		Réalisés avant 2011	En projets en 2011	Disponibles en 2016	En projet en 2016	Réalisés avant 2011	En projets en 2011	Disponibles en 2016	En projet en 2016	
St-Imier	Colonie habitation "Plein Soleil"	28		28						
St-Imier	Home les Lauriers					9	11			
Tramelan	Caisse de retraite de l'HJB	16		16						
Tramelan	Fondation les Lovières	19		19						
Crémines	Résidence les Aliziers					9	9			
Malleray	Coopérative Dynamic Habitat	29		40						
Valbirse	Eglise pour Christ, Malleray			9						
Moutier	Fondation Clair-Logis	13	25	25		31	31			
Reconvilier	Fondation Petit-Marais	12		12						
Reconvilier	Merse Immobiliers SA / Le Maronnier						34		31	
La Neuveville	Fondation Appartements de Vignolans	22		22			22			
Corgémont	Projet privé				12					
Plateau de Diesse	à définir, projet pas encore concrétisé				15				8	
Moutier	Résidence Le Cerf, rue Centrale 57			9						
Moutier	Fondation Clair-Logis, rue Centrale 21				11					
Moutier	Fondation Clair-Logis, Pavillons de la Birse			26						
Tramelan	Projet Christophe Gouthier				11				12	
Valbirse	Espace Birse				28					
Tavannes					10					
Jura bernois		139	25	206	87	40	65	51	51	
		164		293		105		102		
<u>Sous-région:</u>										
Courtelay				63	23			11	12	
Moutier				121	49			40	31	
La Neuveville				22	15			0	8	

257 logements adaptés et protégés dans le Jura bernois. A fin 2015, le Jura bernois propose 206 logements adaptés et 51 logements protégés. Aucun logement DOMINO n'est déclaré. En 2011, le Jura bernois comptait 139 logements adaptés et 40 logements protégés pour un total de 179. Cela représente donc une hausse des logements de 44% entre 2011 et 2016.

Figure 1 : Offre en logements existants dans le Jura bernois – évolution entre 2011 et 2015

Les 257 logements adaptés aux personnes âgées se ventilent comme suit entre les trois sous-régions.

Figure 2 : Offre en logements adaptés et protégés dans le Jura bernois

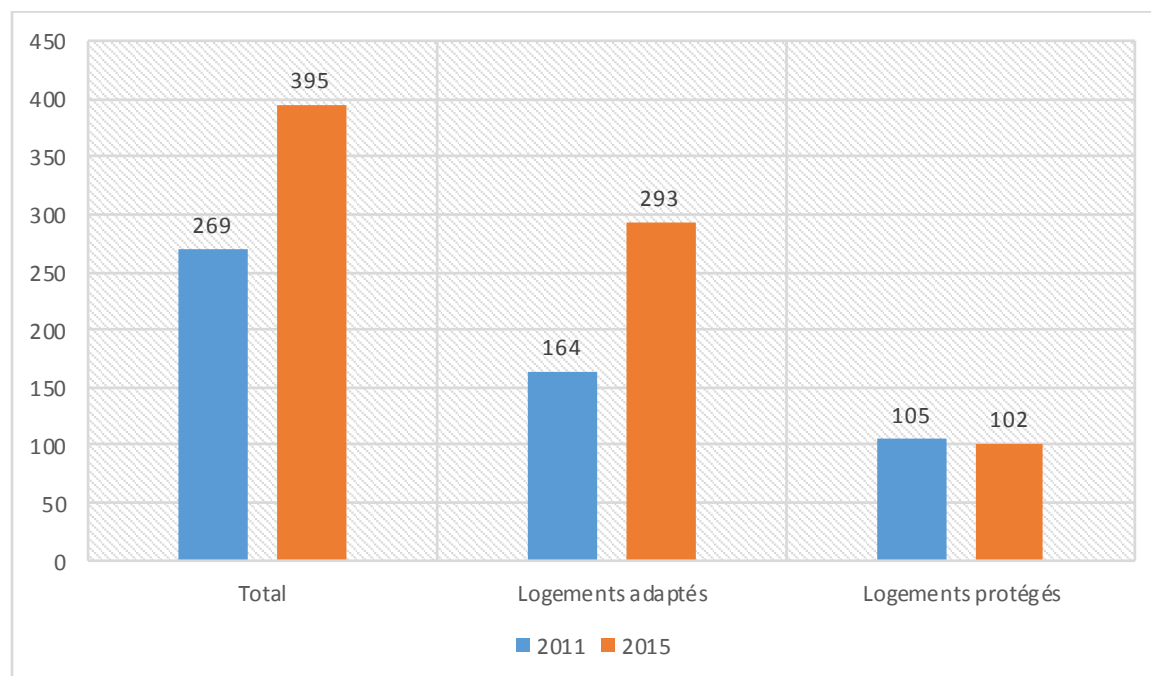
	Logements adaptés et protégés	Logements adaptés	Logements protégés
Jura bernois	257	206	51
Courtelay	74	63	11
Moutier	161	121	40
La Neuveville	22	22	0

3. Projets futurs

Figure 3 : Offre en logements adaptés et protégés prévus dans le Jura bernois

	Logements adaptés et protégés	Logements adaptés	Logements protégés
Jura bernois	138	87	51
Courtelay	35	23	12
Moutier	80	49	31
La Neuveville	23	15	8

Figure 4 : Offre en logements adaptés et protégés dans le Jura bernois (disponibles et en projets) – Comparaison 2011/2015



4. Bilan de l'offre et de la demande

En 2011, au regard de l'offre existante de 179 unités de logement, l'étude Infraconsult concluait à un manque d'environ 20 logements adaptés aux personnes âgées.

Pour 2020, l'étude pronostiquait des besoins de 240 logements et pour 2030, de 302 logements.

Au vu des réponses obtenues par les communes, nous pouvons remarquer que :

- 267 logements pour personnes âgées sont annoncés à fin 2015, ce qui représente une forte augmentation (44%) par rapport à 2011.
- 138 logements sont en projets et seront vraisemblablement construits avant 2020.
- Les besoins prévus par l'étude Infraconsult seront donc largement couverts dès 2020 !
- **Le marché du logement pour personnes âgées semble devenu très attractif !**

5. Recommandations formulées en 2011

Le rapport de 2011 formulait cinq domaines d'intervention pour les communes :

1. Observation du marché
2. Promulgation de prescriptions dans le règlement des constructions de la commune
3. Cession de terrains à bâtir à des maîtres d'ouvrage (d'utilité publique)
4. Cession d'immeubles pour la réalisation de logements adaptés aux personnes âgées
5. Collaboration avec des maîtres d'ouvrage (d'utilité publique) et organisations (œuvrant à la construction de logements d'utilité publique)

Au vu des résultats obtenus en 2015, et des projets annoncés, les cinq domaines d'intervention restent pertinents : les deux premiers domaines de manière importante, les 3 derniers de manière moins déterminante.

Revenons ici plus en détail sur les 2 premiers points :

Le premier domaine d'intervention – l'observation du marché – demeure particulièrement important. La quantité de logements mise sur le marché semble à première vue couvrir les besoins. Toutefois, la répartition géographique met en évidence des manques dans certaines régions où des efforts importants restent à consentir. Alors qu'on constate une concentration particulièrement élevée dans la Vallée de Tavannes, il s'avère que le Vallon de Saint-Imier est confronté à un manque potentiel de 50 à 60 logements.

D'autre part, nous constatons surtout que les données dont nous disposons ne disent rien de la qualité des logements, ni de la qualité de l'environnement et des services proposés. Or, il s'avère que ces éléments (environnement, accès aux services) sont aussi voire plus importants que la seule qualité architecturale du logement lui-même.

Forte de ce constat, la Commission de politique du 3^e âge recommande de mettre désormais l'accent sur l'analyse des prestations d'encadrement plutôt que sur la quantification du bâti. Dans ce domaine, l'enjeu d'intérêt général de développement de services doit dorénavant primer sur celui du développement du bâti.

La présence de services décentralisés doit permettre le maintien à domicile d'une population âgée dans tous les villages (avec ou sans adaptations des logements dans lesquels elle vit et souhaite continuer à vivre).

Le deuxième domaine d'intervention – la promulgation de prescriptions dans le règlement des constructions de la commune – devrait permettre de détailler les éléments de qualité attendus (par exemple mixité générationnelle et sociale au niveau d'une planification de quartier, proportion minimale de logements répondant à certains critères, etc.). Les communes ont pour responsabilité de créer les conditions qui permettent aux personnes, même fragiles, de vivre une vie la plus autonome possible (par exemple aménagements extérieurs, planification urbaine intelligente, etc.). La politique du 3^e âge est une politique transversale et doit être prise en compte dans de nombreux dossiers en main communale.

6. Enjeux et suites à donner

Distinction entre soins et aide (ou services) – une importance de taille en ce qui concerne le mode de financement

Avec l'allongement de la vie en âge AVS, une nouvelle période prend de l'importance, que l'on peut nommer période de fragilité. Or, la phase de fragilité entraîne un besoin non seulement de soins mais aussi d'aide. Bien qu'étroitement liés, ces domaines sont financés par des acteurs différents: les soins sont pris en charge par l'assurance-maladie jusqu'à un certain montant, par les cantons pour le surplus, alors que l'aide (aide ménagère, transports, systèmes d'alarme, repas à domicile, etc.) est payée par le bénéficiaire. Lorsque le client est bénéficiaire d'une assurance complémentaire (LCA), les prestations d'économie domestique (le « ménage ») sont prises en charge selon la couverture d'assurance contractée. Pour les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS, un montant de Frs 46.-/ heure est pris en charge pour l'aide au ménage.

Cette distinction entre les différents modes de financement accroît les inégalités et la vulnérabilité des personnes défavorisées. Au niveau national, un débat de fond devra être engagé.

Une récente étude de la Haute école de St-Gall intitulée *Vieillir chez soi* montre que les coûts de l'aide à domicile vont passer de 7,2 à 10,5 milliards de francs d'ici à 2030. Aujourd'hui, une moitié de ces frais sont déjà à la charge des bénéficiaires. Afin de sortir de l'impasse qui se dessine, Pro Senectute propose d'instaurer une loi fédérale cadre fixant les droits des personnes âgées à l'aide et aux soins à domicile ainsi que les modalités de financement et de fourniture.

Afin de promouvoir une vision globale de l'accompagnement et de soins aux personnes âgées, les modes de financement devront être revus.

Le principe «ambulatoire (dans le sens d'aide et de soins à domicile) avant stationnaire» est dépassé et devrait être remplacé par «ambulatoire et stationnaire», car ces prestations sont largement imbriquées et ne procèdent pas d'une évolution à sens unique (24 heures, 27.05.16).

Les soins

Quel que soit le domicile de la personne âgée (domicile habituel, appartement adapté ou avec services), la prise en charge financière est la même et les soins sont fournis par le service d'aide et de soins à domicile local.

Depuis 2011, le nouveau régime de financement des soins reconnaît trois types de prestations pris en charge essentiellement par l'assurance-maladie : Evaluation et conseils, Examen et traitement et Soins de base. Les services d'aide et de soins à domicile d'intérêt public se sont en outre engagés à prendre en charge toute personne dont le besoin en soins est reconnu et ils bénéficient pour cela d'un financement forfaitaire par habitant.

Les prestations d'aide (ou services)

L'enjeu porte sur l'accès aux services et aux prestations d'aide et c'est sur ces questions que notre attention devra se porter dans les années qui viennent.

Or, depuis 2015, suite aux mesures EOS, l'offre pour les prestations d'aide n'est pas identique sur tout le territoire, tant au niveau des services d'aide et de soins à domicile à but non lucratif que des services d'aide privés.

Définition : Par prestations de services, nous entendons par exemple :

- accès à un système d'alarme
- encadrement par référent de maison ou référent de quartier/village (par exemple : visites de contrôle, rôle de détection, aiguillage vers les services externes selon les besoins)
- service de nettoyage
- repas à domicile
- commissions
- accès à un système de transport
- accès à des espaces communs
- accès à des animations
- service de buanderie
- service de conciergerie (par exemple appui pour changer une ampoule, nourrir le chat en cas d'hospitalisation, arroser les plantes, etc...)
- appui pour gestion administrative
- ...

7. Recommandations :

La commission de politique du 3^e âge recommande aux communes et aux autres partenaires de porter une attention particulière au développement et à l'accès aux services et aux prestations d'aide. Il faut **inciter à ce que des prestations d'aide soient offertes à toute la population de la région, stimuler et soutenir la création de nouvelles offres.**

Pour atteindre ces objectifs, il s'agit de :

- **analyser les offres existantes** en matière de services et **détecter les besoins non couverts;**
- **assurer la coordination** des offres et leur **complémentarité;**
- proposer **divers concepts d'encadrement** pour différents types de logement :
 - **pour les nouveaux immeubles adaptés** aux personnes âgées : définir un modèle de prise en charge-type avec une palette de services définis et proposer des modèles de financement et de facturation.
 - **pour les logements existants, à l'échelle d'un quartier ou d'une commune** : définir un concept de prise en charge permettant à une personne de référence de fonctionner pour un groupe de logements dispersés (cahier des charges à définir, par exemple : visite de contrôle journalière, fonction de répondant pour le système d'alarme, appui pour menus services techniques, ...). Proposer un modèle de financement et de facturation permettant des tarifs préférentiels "de groupe".
 - pour toute la population : définir une **offre d'évaluation à domicile** fournie par une équipe pluridisciplinaire. Modéliser une structure fournissant les prestations à offrir, définir les contours de l'offre et le modèle financier.
- **favoriser la concertation et la coordination entre les fournisseurs de prestations**, dans une logique de "best-practice". Pour cela, confier l'organisation de tables rondes annuelles aux services d'aide et de soins à domicile sur les territoires qui les concernent.

Annexes (à élaborer ultérieurement par la commission 3^{ème} âge) :

- 1) Concept de prise en charge pour les immeubles adaptés
- 2) Concept de prise en charge pour les logements existants
- 3) Concept d'évaluation à domicile
- 4) Concept pour l'organisation de tables-rondes