



PLATEFORME
DES ASSOCIATIONS
D'AÎNÉS DE GENÈVE

**Pour une vision politique
globale des seniors à Genève**

**Maintenir leur autonomie et
leur place dans la société**

Février 2019

Irina A. Ionita
Secrétaire générale

43 ASSOCIATIONS MEMBRES

AAFI-AFICS Association des anciens internationaux de Genève

ABA / CIR Association pour le Bien des Aveugles et malvoyants - Centre d'Information et de Réadaptation

AGM Association Genevoise des Malentendants

Aide française aux aînés

AOMS Association des Anciens de l'OMS

APAF Association d'aide et accompagnement des Personnes Agées en EMS et de leurs Familles

APEGE Association de pensionnés de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève

ARGT Association Régionale Genève Tennis

Association 360, Groupe Tamalou

Association Alzheimer Genève

Association AmiVie

Association « Des Années à Savourer »

Association des EMS de Lancy

Association genevoise des foyers pour personnes âgées

Association pour le Vieillissement Créatif

AVIVO Association de défense et de détente de tous les retraité(e)s et des futur(e)s retraité(e)s

Caritas Genève

Centre Genevois du Volontariat

Centre social protestant, Bel âge

Cité Générations

Conseil des Anciens de Genève

Conseil des Anciens de Troinex

Croix-Rouge genevoise, Seniors

CSI Coopérative de Soins Infirmiers

Entrelacs

EPER – Bureau genevois « Âge et migration »

FAAG Fondation pour la Formation des Aînées et des Aînés de Genève

FEGEMS Fédération genevoise des établissements médico-sociaux

FGCAS Fédération genevoise des clubs d'aînés & associations de seniors

FLPAI Fondation des Logements pour Personnes Âgées ou Isolées

Fondation Appuis aux Aînés

Fondation Résidence Jura la Tour

Greycells

La Carte Blanche

La Main Tendue

La Maison de Tara

Le Jardin d'Hedwig

Les Rendez-vous des 55 ans et +

Ligue genevoise contre le rhumatisme

MDA – Activités 50+

OrTra santé-social Genève

Pro Senectute Genève

VIVA Valoriser et intégrer pour Vieillir Autrement

18 OBSERVATEURS

CAD Hospice général

CIGEV Université de Genève

Commune de Bernex, Service social-jeunesse

Commune de Genthod, Service Social Aînés

Commune de Plan-les-Ouates, Service de l'action sociale et de la jeunesse

GINA Geneva International Network on Ageing

HEDS Haute école de santé Genève

HETS Haute école de travail social Genève

HUG, Service social

imad Institution genevoise de maintien à domicile

Police cantonale de proximité

Uni3 Université des seniors - Genève

Ville de Carouge, Service des affaires sociales

Ville de Genève, Cité seniors

Ville du Grand-Saconnex, Secteur social

Ville de Lancy, Service des affaires sociales

Ville de Meyrin, Service des aînés

Ville de Vernier, Service de la cohésion sociale

TABLE DES MATIÈRES

Pour faciliter la lecture, le texte est rédigé au masculin générique.

Propositions de la PLATEFORME

1. Contexte général
 - 1.1. *La PLATEFORME*
 - 1.2. *Deux valeurs fondamentales : l'autonomie des seniors et la coordination de tous les acteurs concernés*
 - 1.3. *Enjeu politique de la LRT-1*
2. Le projet
 - 2.1. *Objectif principal*
 - 2.2. *Actions et résultats attendus*
3. Action 1 : réflexion au sein de la PLATEFORME
 - 3.1. *Ateliers de réflexion autour des activités de la vie quotidienne*
 - 3.2. *Enjeux du terrain*
 - 3.3. *Difficultés identifiées par le terrain*
4. Action 2 : rencontres et échanges avec les communes genevoises
 - 4.1. *Actions communales similaires*
 - 4.2. *Enjeux communaux différenciés*
 - 4.3. *Difficultés identifiées par les communes*
5. Conclusion
 - 5.1. *Les acquis*
 - 5.2. *Les principaux défis à relever*
 - 5.3. *Les propositions de la PLATEFORME*
6. Annexes

PROPOSITIONS

LES SENIORS COMME ACTEURS

- **Intégrer les seniors comme acteurs à part entière dans la société genevoise**
 - ✓ Reconnaître le parcours et l'expérience de vie, les connaissances, les compétences et le potentiel des seniors comme moteurs indispensables à la cohésion sociale
 - ✓ Promouvoir un contrat social intergénérationnel et la transmission réciproque de connaissances
- **Préserver l'autonomie et renforcer l'indépendance des seniors**
 - ✓ Identifier les besoins des seniors et y répondre de manière adéquate
 - ✓ Mettre en place des mesures efficaces contre les risques d'isolement social et d'exclusion
- **Informers les seniors et leurs proches de manière adéquate et exhaustive sur les prestations et les actions existantes**

LES ACTEURS DU TERRAIN COMME PARTENAIRES ET FORCES INNOVANTES

- **Se connaître et se re-connaître réciproquement comme partenaires afin de mieux se coordonner**
 - ✓ Décloisonner les pratiques entre institutions et associations
 - ✓ Créer une véritable culture de la communication et de l'information entre partenaires
 - ✓ Inclure les seniors dans les processus qui les concernent
 - ✓ Participer à la création et au maintien d'un portail d'informations sur tout l'existant
- **Proposer des projets et des actions innovantes qui répondent aux réalités genevoises** (ex : renforcer et varier l'offre de structures intermédiaires, intégrer les EMS dans la proximité, etc.)

LES AUTORITÉS COMME FORCES GARANTES

- **Mettre en place une politique globale du vieillissement en articulant la vision cantonale aux politiques sociales de proximité**
 - ✓ Prendre en compte le vieillissement dans toutes les politiques publiques : soins, action sociale, participation sociale, liens intergénérationnels, habitat, mobilité, accessibilité, etc.
 - ✓ Tenir un inventaire complet de toutes les prestations existantes dans le canton de Genève (publiques, associatives, privées)
 - ✓ Faire le lien avec les plans cantonaux existants (ex : proches aidants, Alzheimer, soins palliatifs)
- **Intégrer la société civile et les seniors dans la mise en œuvre des politiques qui les concernent**
- **Clarifier les attentes politiques et la mise en place des dispositifs**
 - ✓ Établir des axes d'intervention et des objectifs précis pour le canton et les communes
 - ✓ Établir un programme pluriannuel de mesures concrètes au niveau cantonal et communal
 - ✓ Articuler plus explicitement les volets soins et social et clarifier les prestations hors-soins
 - ✓ Clarifier le financement et le subventionnement des acteurs associatifs

1. CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1. La PLATEFORME

Créée en 2005, la PLATEFORME des associations d'aînés¹ de Genève rassemble aujourd'hui 43 associations et 18 organismes publics en tant qu'observateurs.

Ses associations membres sont actives dans les différents domaines qui touchent les aînés, comme les lieux d'accueil, de soins, de prestations sociales, les clubs de loisirs et de retraités. Les observateurs participent activement aux réunions en tant que délégués de services sociaux communaux, de services cantonaux comme la police de proximité, ou de grandes institutions comme l'Hospice général, imad, les HUG, les Hautes écoles de travail social et de santé, etc.

Le principal objectif de la PLATEFORME est de sensibiliser à la fois aux défis du vieillissement et aux potentialités qu'offre la vieillesse. Dans une société solidaire de tous les âges, elle promeut des actions et soutient des projets pour et avec les personnes âgées par les associations membres et les observateurs. En effet, les réflexions s'ancrent dans une perspective sur le long terme qui prend en compte non seulement les aînés d'aujourd'hui, mais aussi le parcours de vie de la personne et la complexe cohabitation de toutes les générations. Pour cette raison, la PLATEFORME a comme mission de veiller à la cohérence et à la concordance entre les réalités exprimées par le terrain – seniors et professionnels ou bénévoles travaillant avec les seniors – et les politiques publiques qui sont et devront être mises en place.

Forte des expertises et compétences réunies lors des séances plénières et des commissions internes, la PLATEFORME publie périodiquement des rapports thématiques qui font état des réflexions et recommandations du terrain sur des sujets actuels, principalement à l'intention du réseau et des autorités. Pour exemple, le travail effectué par la Commission Isolement a abouti en septembre 2017 à une brochure retraçant les enjeux fondamentaux de la coordination de tous les acteurs concernés dans la lutte contre l'isolement social des personnes âgées². Soucieuse de diffuser largement ses réflexions et d'échanger avec un maximum d'interlocuteurs genevois, la PLATEFORME est allée, entre l'automne 2017 et l'été 2018, à la rencontre d'un grand nombre d'acteurs concernés par les enjeux du vieillissement, notamment les communes genevoises. Ce rapport présente la démarche et les différentes conclusions qui en découlent.

1.2. Deux valeurs fondamentales :

L'autonomie des seniors et la coordination de tous les acteurs concernés

Deux valeurs fondent l'ensemble du travail de la PLATEFORME : l'autonomie des seniors et l'importance de la coordination.

Préserver l'autonomie des seniors est le fil rouge des efforts menés par les professionnels des soins et du social, articulés par les politiques publiques et exprimés par les seniors. L'autonomie est définie par la capacité à se gouverner soi-même ; il s'agit de l'aptitude perçue à maîtriser, affronter, accepter, refuser ou prendre des décisions personnelles relatives à sa vie quotidienne dans le respect de ses propres règles et préférences. L'autonomie est ainsi complémentaire, mais pas synonyme, de l'indépendance qui se définit comme la capacité à accomplir sans aide les activités de la vie quotidienne. La qualité de vie de la personne

¹ Les termes « aîné », « senior », « personne âgée », « âge AVS », etc. sont utilisés dans ce travail comme synonymes représentant toute personne ayant plus de 65 ans.

² Tous les rapports de la PLATEFORME sont disponibles sur le site internet <http://plateformeaines.ch/>

âgée est largement déterminée par l'aptitude à conserver tant son autonomie que, dans la mesure du possible, son indépendance. Pour ce faire, la PLATEFORME estime qu'il est essentiel que les seniors soient consultés et inclus dans toutes les réflexions, démarches et politiques qui les concernent.

L'autre composante indispensable à la réussite de toute démarche organisée pour préserver la qualité de vie des seniors (qu'il s'agisse d'une action, prestation, politique publique, etc.), est la coordination de l'ensemble des acteurs concernés. La PLATEFORME est convaincue de l'importance de la coordination et consciente de la difficulté à la mettre en pratique. Les associations mènent un travail à la fois plus modeste et réaliste, ancré dans les réalités et les potentialités du terrain, mais également confronté à ses limites. De façon concrète, est mis en lien le formidable potentiel que représente l'expérience pratique des membres et des observateurs. Il s'agit donc d'une coordination « par le bas », renforcée à chaque rencontre entre des individus qui représentent les seniors, les associations, les institutions, les collectivités publiques ou privées. Chacun a des compétences différentes, des préoccupations diverses et parfois des intérêts divergents. Cependant, à travers le dialogue, il s'avère qu'une complémentarité existe et peut se transformer en force commune. C'est donc la volonté individuelle de coopérer qui rend la coordination possible à terme, dans un but plus large et commun de veiller aux intérêts d'une société de longue vie.

1.3. Enjeu politique de la LRT-1

La fonction de veille de la PLATEFORME amène à suivre de près l'évolution des actions et des projets menés par les autorités cantonales et communales en lien avec la personne âgée et le vieillissement de la population genevoise.

Le premier train (LRT-1)³ des lois sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017, fait partie des objets qui ont suscité une forte réaction et beaucoup d'interrogations pour l'ensemble du réseau de la PLATEFORME. Dans cette loi, l'art. 4 délimite les tâches exclusives qui incombent aux communes et au canton dans la mise en œuvre de la Politique publique en faveur des personnes âgées vivant à domicile. Énoncée dans le but de préserver le plus longtemps possible leur autonomie, la répartition des tâches semble claire a priori.

D'une part, les tâches exclusives des communes s'inscrivent dans le travail social de proximité et se déclinent en quatre priorités : (i) favoriser la participation à la vie sociale des personnes âgées, (ii) lutter contre leur isolement social, (iii) les soutenir dans toutes les *tâches de la vie quotidienne* qui ne sont pas de la compétence exclusive du canton, et (iv) les informer sur les prestations existantes.

D'autre part, le canton intervient à domicile exclusivement « lorsque l'état de santé ou de dépendance de la personne âgée exige des soins et une aide pratique », en assurant (i) l'alimentation et la sécurité à domicile, (ii) les prestations d'aide au ménage à domicile, y compris les *tâches d'économie domestique*, pour autant que les besoins requis aient fait l'objet d'une évaluation, et (iii) les prestations et mesures de soutien et d'accompagnement aux proches aidants.

Cependant, la mise en œuvre de cette répartition s'est avérée immédiatement laborieuse, en l'absence notamment d'un règlement d'application de la loi qui définisse de manière opérationnelle les termes employés et transforme les tâches en actions concrètes et mesurables. Les professionnels du terrain et plus particulièrement les associations, largement dépendantes des financements publics selon leur domaine d'action, ont tout de suite relevé cette difficulté de mise en pratique.

³ Voir https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_05.html

« Tâches de la vie quotidienne » vs. « tâches d'économie domestique »

Par exemple, quelle est la différence entre les « tâches de la vie quotidienne » dévolues aux communes et les « tâches d'économie domestique » dévolues au canton ?

D'une part, on peut se demander si les « tâches de la vie quotidienne » sont synonymes des activités de la vie quotidienne (AVQ). Pour rappel, les AVQ sont utilisées dans le milieu de la santé pour identifier le degré d'indépendance fonctionnelle d'une personne en définissant deux types d'activités : les activités de base répondant aux besoins primaires (se mouvoir seul, s'habiller, se laver, aller aux toilettes, manger seul, etc.) et les activités instrumentales (se déplacer à l'extérieur, faire ses courses, tenir son ménage, prendre ses médicaments, gérer ses finances, etc.). Si tel est le cas, pourquoi s'inspirer d'un jargon et d'une logique médicale pour définir des tâches sociales de proximité ?

D'autre part, les « tâches d'économie domestique » incluent, selon la définition générale de l'économie domestique ou familiale, les activités de service (ménage, travaux administratifs, bricolage, préparation des repas, etc.) et de service à la personne (garde de malades ou de personnes âgées, transport de personnes, etc.). S'agit-il donc de prestations de soins puisqu'elles sont assurées par le canton sur évaluation médicale ? Comment délimiter alors le champ d'action des soins et les prestations hors soins, afin de comprendre qui fait quoi et clarifier la répartition des tâches et leur financement ? Les exemples récurrents utilisés par les acteurs de la proximité pour illustrer cette confusion sont les prestations hors soins que l'Institution genevoise de maintien à domicile (imad) continue à dispenser à l'heure actuelle. Pour information, imad est actuellement en train d'articuler les plans d'action de sa stratégie Cap'139, qui tiennent compte également d'échanges et d'ateliers qu'elle a organisés en 2018 avec le réseau genevois et notamment les membres et observateurs de la PLATEFORME.

Ces interrogations se sont ajoutées aux appréhensions exprimées à la PLATEFORME par les observateurs et notamment les interlocuteurs communaux face à de potentielles responsabilités supplémentaires et aux coûts engendrés au niveau communal. Pour l'instant, ces questionnements restent en suspens en attendant des clarifications de la part des acteurs qui ont œuvré à l'élaboration de cette loi.

Pour la PLATEFORME, ces différentes réactions s'inscrivent plus largement dans une réflexion « méta » qui englobe et va au-delà des préoccupations individuelles, institutionnelles ou territoriales. Elles révèlent un manque de vision politique globale de la personne âgée. Cette vision devrait tenir compte à la fois des responsabilités cantonales, des actions déjà existantes dans la proximité, des défis à venir notamment en termes de financement et de compétences différenciées, et de tous les acteurs concernés. Sans prétendre à l'exhaustivité, la PLATEFORME a donné la parole à son réseau afin d'imaginer ensemble les moyens possibles et de faire une série de propositions pour atteindre ce but.

2. LE PROJET

2.1. Objectif principal

Basée sur les réalités, les besoins et les pratiques de ses associations membres et observateurs, et prenant comme point d'ancrage ses réflexions sur une politique cohérente de la personne âgée et sur la coordination des acteurs dans la lutte contre l'isolement social des personnes âgées, la PLATEFORME apporte un éclairage de terrain sur (1) les activités de la vie quotidienne et (2) les actions destinées aux aînés dans les communes genevoises (cf. LRT-1 Chapitre III Art. 4 Al. 2.).

2.2. Actions et résultats attendus

	Action	Résultat
1	Réflexion interne avec les associations membres et les observateurs de la PLATEFORME lors de séances Plénières sur les activités de la vie quotidienne : (1) Demi-journée de travail en ateliers sur les activités de la vie quotidienne ; (2) Présentation de l'analyse, des résultats et discussion en Plénière.	Identification par le monde associatif, les institutions et les services sociaux des communes des principaux besoins et attentes face aux thématiques suivantes: participation sociale, lutte contre l'isolement social, information, mobilité et accessibilité.
2	Rencontres avec les communes genevoises, afin de présenter la brochure « Tisser la toile » et échanger sur ce que les communes font actuellement et envisagent de faire à l'avenir pour les habitants en âge AVS.	Eclairage général sur les tâches de proximité assurées actuellement par les communes genevoises auprès des personnes âgées.

3. ACTION 1 : RÉFLEXION AU SEIN DE LA PLATEFORME

3.1. Ateliers de réflexion autour des activités de la vie quotidienne

Lors de sa Plénière du 18 juin 2018, la PLATEFORME a convié les associations membres, les observateurs et des invités externes à une séance sous la forme d'ateliers de réflexion. Les ateliers se sont articulés autour des activités de la vie quotidienne et des actions menées par le terrain et les institutions genevoises pour soutenir les seniors dans ces activités. Plus de 70 professionnels du social et de la santé, des représentants des seniors ainsi que des bénévoles travaillant avec les seniors à Genève, ont participé à ces ateliers. Le but de la démarche était multiple : échanger sur les pratiques du terrain, identifier les défis communs et imaginer ensemble des moyens efficaces et réalistes pour préserver l'autonomie des personnes âgées, tout en tenant compte du contexte politique de la LRT-1 (voir chapitre 1 *supra*).

Afin de permettre à chacun de s'exprimer et d'échanger, les participants ont été divisés en quatre ateliers animés par des professionnels.

Les mêmes quatre thèmes ont été abordés dans chaque atelier :

- Soutien aux tâches de la vie quotidienne à domicile ;
- Participation à la vie sociale et lutte contre l'isolement des seniors ;
- Information aux personnes âgées et leurs proches sur les prestations existantes ;
- Accessibilité aux activités et mobilité des aînés.

Trois questions ont été posées en lien avec chacun des quatre thèmes :

Quels besoins et attentes de la personne âgée ?

Quels besoins et attentes des professionnels et des bénévoles travaillant avec la personne âgée ?

Quelles difficultés majeures rencontrent les deux parties ?

3.2. Enjeux du terrain

Plusieurs points marquants ont été retenus de ces ateliers.

Tout d'abord, les échanges ont révélé d'importants défis communs que rencontrent les différents professionnels et bénévoles sur le terrain. Le fait de partager entre pairs expériences et ressentis, a permis aux partenaires de la PLATEFORME de créer à la fois un même langage et une force commune.

Ensuite, l'analyse des résultats des ateliers a mis en exergue une corrélation évidente entre les besoins des personnes âgées et les attentes des professionnels. Les principaux besoins des personnes âgées sont : le renforcement et le respect de leur autonomie et de leur indépendance, plus de temps pour les prestations, l'accès facilité aux prestations, une politique de la mobilité qui tienne compte de leurs réalités, ainsi qu'une communication adéquate venant des professionnels et des autorités sur les questions qui les concernent. De leur côté, les professionnels et les bénévoles ont insisté sur le besoin d'une réelle culture de la communication (qui se décline en trois volets : information, sensibilisation et formation), une meilleure coordination qui passe par la connaissance et la reconnaissance des autres partenaires, plus de temps avec les bénéficiaires, ainsi qu'un financement adéquat des prestations.

Finalement, il est clairement ressorti qu'il n'existe aucune instance genevoise qui détienne actuellement une information exhaustive sur les prestations, les actions, les activités qui concernent les seniors de Genève. Afin d'optimiser les pratiques et de faciliter l'accès de la population à l'information, il semble impératif de faire un inventaire complet, adapté, adaptable et facile à utiliser de tout ce qui se fait pour les seniors au niveau cantonal et dans la proximité. Une telle démarche nécessite, pour son succès, l'implication des autorités cantonales et communales, des institutions publiques et du milieu associatif.

3.3. Difficultés identifiées par le terrain

Soutien aux tâches de la vie quotidienne à domicile

- Manque d'un porteur du souci pour faire fonctionner la coordination des acteurs ;
- Manque de clarté dans les prestations hors-soins, notamment dispensées par imad ;
- Besoin d'un financement adéquat des prestations.

Participation à la vie sociale et lutte contre l'isolement

- Manque de communication appropriée avec les personnes âgées et leurs proches ;
- Difficulté d'accès aux informations de base sur les personnes âgées, afin de pouvoir les atteindre ;
- Manque de coordination et de compréhension entre les différents intervenants auprès de la personne âgée.

Informier les personnes âgées et leurs proches sur les prestations existantes

- Manque d'une culture de la communication partagée par tous les acteurs concernés qui soit claire, adaptée, évolutive, susceptible d'atteindre le plus grand nombre de bénéficiaires ;
- Méconnaissance et / ou manque de reconnaissance réciproque :
 - Du monde politique par rapport au terrain,
 - Du terrain par rapport aux rouages communaux et cantonaux.

Accessibilité aux activités et mobilité des seniors

- Accès difficile aux activités pour les personnes à mobilité réduite / grand âge ;
- Paupérisation croissante des personnes âgées (manque de moyens financiers pour bénéficier ou participer aux activités) ;
- Offre d'activités régulières peu adaptée à la demande (ex: tenir compte de la proximité géographique) ;
- Information insuffisante sur les activités existantes, notamment dans la proximité.

4. ACTION 2 : RENCONTRES ET ÉCHANGES AVEC LES COMMUNES GENEVOISES

Parallèlement et en partant de la volonté de présenter les résultats du rapport « Tisser la toile » (voir 1.1. *supra*), la PLATEFORME a mené une série d'entretiens dans les communes genevoises sur les actions menées dans la proximité pour les habitants de 65 ans et plus. Les entretiens ont été complétés par une enquête écrite envoyée aux autorités et services sociaux des 45 communes.

Sur 45 communes, 30 ont répondu à l'enquête écrite (voir Annexes 1 et 2). Ce taux significatif de réponses de 66 % a été estimé amplement suffisant pour avoir une vue d'ensemble des différentes stratégies communales face au vieillissement de la population.

À partir de ces entretiens et des réponses obtenues, se dégagent plusieurs notions importantes.

4.1. Actions communales similaires

L'enquête a révélé que l'ensemble des communes avait déjà mis en place une série d'actions similaires en faveur des seniors, indépendamment de leurs réalités spécifiques. Toutefois, ces actions sont souvent peu explicitées par les autorités communales, plus particulièrement dans les petites communes, comme faisant partie d'une stratégie ou d'une politique volontaire à l'encontre des seniors. Il s'agit plutôt d'actions « évidentes » qui se sont développées au fil du temps et qui sont ancrées dans les pratiques locales.

Face aux dispositions énoncées par la LRT-1 (voir 1.3. *supra*) et plus particulièrement concernant les tâches de la vie quotidienne hors-soins, les communes ont exprimé unanimement leur appréhension et leur incompréhension. Les autorités communales restent ainsi suspendues à la clarification de ces tâches et à l'articulation d'un règlement d'application de la loi. Pourtant, en reprenant les différents points préconisés dans la LRT-1, il est constaté que la plupart des communes répondent déjà et pour partie aux attentes politiques.

- *Participation sociale des seniors* : riche offre associative, soutien et renforcement des clubs d'aînés ;
- *Lutte contre l'isolement social des seniors* : une ou deux sorties annuelles, repas de Noël, excursions, fêtes des jubilaires, activités culturelles, sportives ou de loisirs ;
- *Activités de la vie quotidienne* : transport et accompagnement, visites sociales, accompagnement administratif, organisation groupes bénévoles ;
- *Sensibilisation, promotion de la santé et prévention* : prévention canicule, conférences thématiques ou cafés-croissants, groupes de soutien aux proches aidants ;
- *Information à la population sur les activités et prestations existantes* : à travers le site internet de la commune, les journaux communaux, des courriers ou informations ciblées selon les activités.

4.2. Enjeux communaux différenciés

Par ailleurs, et sans surprise, les enjeux communaux face au vieillissement diffèrent largement selon le nombre d'habitants, la position géographique cantonale, etc. D'une part, la majorité des grandes communes a déjà développé une réponse politique relativement bien organisée face au vieillissement de la population : allant d'une série d'actions communautaires articulées autour de la personne âgée à de véritables politiques publiques avec un service, une délégation aux aînés et des soutiens à la vie associative locale (ex : clubs d'aînés). D'autre part, beaucoup de petites communes font preuve d'inventivité en développant différentes stratégies adaptées à leurs moyens et aux réalités locales. Ces réalités sont en effet variées et représentent des enjeux spécifiques aux zones rurales notamment concernant l'accessibilité, la mobilité, les risques d'isolement, etc.

Ces réponses et stratégies dévoilent différents degrés dans l'intérêt des communes pour la question du vieillissement de la population et de ses enjeux. En l'absence d'une vision politique globale proposant une ligne directrice et articulant de manière cohérente les enjeux cantonaux et les réalités communales, ces stratégies politiques semblent dépendre en grande partie des sensibilités individuelles.

Grandes vs. petites communes : organisation administrative et prestations pour les seniors

En retournant aux réponses apportées, il est constaté que les grandes communes ont généralement prévu dans leur organisation administrative des postes et des tâches en lien avec les habitants en âge AVS :

- Secteur aînés (Genève, Meyrin, Onex, Vernier)
- Assistante-s sociale-s (Lancy, Bardonnex, Grand-Saconnex, Veyrier)
- Assistante sociale et visiteuse sociale (Bernex)
- Travailleur-euse social-e (Carouge, Confignon, Plan-les-Ouates)
- Conseillère sociale (Genthod)
- Coordinatrice sociale (Meinier)

De leur côté, les petites communes font part de stratégies variées pour répondre aux besoins des aînés, en fonction de leur taille et de leurs ressources :

- Un service social commun (ex: discussion en cours entre plusieurs communes Arve-Lac)
- Un service social en appui à une plus petite commune limitrophe (Bernex et Aire-la-Ville)
- Secrétaire générale adjointe avec aide bénévole (Troinex), assistante administrative (Collonge-Bellerive), club d'aînés de la commune (Perly-Certoux, Chancy)
- Le magistrat en charge des affaires sociales (Avusy, Cartigny, Russin)
- Des prestations conjointes (ex: sortie mensuelle des personnes âgées de Genthod et Bellevue)
- Sous-traitance par un tiers (ex: Caritas Genève assure l'assistance sociale à Perly-Certoux)

Communes « âgées » vs. « jeunes »

Existe-t-il une corrélation entre le pourcentage des seniors dans la commune et les actions entreprises (voir Annexe 3) ? Est-ce que les communes avec une population plus vieillissante s'organisent de manière plus explicite ? Est-ce que les communes avec une population jeune s'intéressent au vieillissement ?

Après l'analyse des résultats, la réponse à ces questions renvoie plus aux sensibilités individuelles dont il était question auparavant, qu'aux stratégies politiques. La volonté politique d'anticiper les besoins spécifiques de la population doit témoigner d'une vision sur le long terme qui ne tient pas seulement

compte des pourcentages actuels. Les stratégies politiques durables se construisent sur et pour l'avenir, en anticipant notamment les mutations démographiques (nouveaux quartiers, futurs projets d'habitat intergénérationnel, etc.). Ainsi, plusieurs communes proactives en matière de politique pour les seniors affichent un pourcentage de personnes en âge AVS en dessous de la moyenne cantonale : Vernier, Carouge, Lancy, Plan-les-Ouates, Troinex.

Les spécificités et les défis de la campagne

Plus éloignées des centres urbains, les moyennes et petites communes ont à leur avantage une plus grande proximité entre les autorités et les habitants. Une population moins nombreuse permet d'avoir une attention plus personnalisée. Les habitants peuvent interpeller de façon immédiate leurs élus, qui sont plus directement confrontés aux réalités locales. Dans l'enquête, beaucoup de communes rurales ont ainsi mis en avant l'entraide « naturelle » familiale et la solidarité de voisinage, qui seraient des gages importants – voire suffisants pour certaines – contre l'isolement social ou l'exclusion.

Cependant, ont été mis en lumière quelques défis spécifiques qui peuvent compliquer la tâche des communes périphériques face aux attentes ou aux besoins des personnes âgées.

Le risque accru d'isolement social, notamment dans les villas, est un important défi identifié dans les zones résidentielles. A la vieillesse, beaucoup de personnes fragilisées se retrouvent piégées par des barrières architecturales qui ne posaient pas de problème au jeune âge. Ces barrières s'ajoutent parfois à des difficultés financières qui ne permettent pas de changer ou d'adapter l'habitat selon les nouveaux besoins. Généralement, les gens souhaitent garder leur environnement habituel qui les rassure face à l'avancement en âge et à l'effritement des réseaux sociaux (famille, amis, collègues, etc.). Souvent, ces obstacles révèlent aussi un enjeu de genre, les femmes étant plus nombreuses à se retrouver veuves, après un parcours de vie qui n'aura pas toujours favorisé l'autonomie et l'indépendance financière.

La mobilité réduite due à l'avancement en âge met en lumière l'offre limitée ou peu adéquate des transports en commun dans les zones rurales. Les seniors en situation de fragilité ont souvent du mal à se déplacer et à accéder aux prestations (y compris aller chez le médecin ou faire ses courses) ou aux activités qui leur permettraient de ne pas rompre le lien. La participation à la vie sociale et la lutte contre l'isolement social sont rendues plus difficiles par le manque de lieux de rencontre et d'acteurs informels jouant un important rôle de socialisation : office de poste, épicerie de village, café, etc.

Finalement, plusieurs communes résidentielles, historiquement considérées comme « riches », ont fait part d'un phénomène croissant de paupérisation des personnes à la retraite et d'une nécessité accrue d'aide financière pour subvenir à leurs besoins. Cela soulève la question du recours aux prestations et des réponses apportées par les municipalités pour accompagner leurs habitants dans les démarches administratives.

4.3. Difficultés identifiées par les communes

Appui aux démarches administratives

Les demandes d'appui administratif auprès de la commune, pour naviguer dans les méandres des prestations financières, révèlent souvent un manque de ressources humaines disponibles et préparées pour y répondre. Mais ils révèlent aussi et surtout une collaboration laborieuse entre les différents acteurs et un va-et-vient entre services communaux, le Service des prestations complémentaires, les Centres d'action sociale, Pro Senectute, etc. Beaucoup de personnes renoncent à demander de l'aide par sentiment

de honte et d'échec, par manque d'information sur leurs droits ou à cause de la complexité des démarches administratives. Plus probablement, le non recours aux prestations se nourrit d'un mélange de ces motifs. Ce défi énonce une réalité à laquelle se confronte, à différents degrés, l'ensemble des communes. Il met en lumière la nécessité, pour ne pas dire l'urgence, de clarifier les rôles dans l'accompagnement administratif des habitants qui en ont besoin et d'optimiser les collaborations entre les acteurs concernés au niveau local, cantonal, institutionnel, associatif, etc.

Ignorance, incompréhension, appréhension de l'impact LRT-1

Le besoin de clarification est ressorti de manière récurrente. Il a notamment été invoqué par toutes les communes face à l'absence d'un règlement d'application de la Loi sur la répartition des tâches entre les communes et le canton, qui devrait spécifier ces tâches en apportant des définitions opérationnelles et préconiser un plan de mesures concrètes et chiffrables. Les communes ont fait preuve dans leurs réponses d'une large palette de réactions négatives : de la pure ignorance affichée par certains quant à la LRT-1, à l'incompréhension exprimée par beaucoup, à l'appréhension générale face aux attentes concrètes du canton. La préoccupation collective tourne autour du coût supplémentaire qu'engendreraient la mise en place de nouvelles tâches, le financement durable des prestations, le soutien aux acteurs associatifs, etc.

La difficile articulation soins-social

Les prestations d'accompagnement hors-soins des seniors vivant à domicile soulèvent aussi des interrogations majeures. Ces actions ont pour but commun le maintien de l'autonomie des personnes âgées, elles sont censées participer au « bien vieillir en santé » non seulement par la participation à la vie sociale et la lutte contre l'isolement, mais aussi par le soutien et l'accompagnement des personnes fragilisées, y compris leurs proches.

Cependant, qui doit s'occuper concrètement de l'aide administrative pour les personnes qui en font la demande ? Et que signifie concrètement l'aide administrative ? Par ailleurs, est-ce que l'aide aux courses, le ménage ou l'accompagnement aux rendez-vous médicaux représentent des tâches sociales de proximité ? S'il y a besoin d'une évaluation médicale qui donne accès à ces prestations, où tracer la frontière entre le soin et le hors-soins ? Le rôle de imad dans certaines prestations hors-soins (ménage) pose aussi la question de cette frontière et d'une répartition cohérente des tâches. Les communes qui mettent en place des formes de coordination entre partenaires de terrain, notamment concernant les habitants aînés, soulignent fréquemment une articulation complexe avec les équipes imad. Dans une perspective de coordination dans la proximité, les acteurs des soins à domicile (non seulement imad, mais aussi CSI, Spitex, etc.) sont considérés comme des interlocuteurs incontournables par leur accès privilégié et la possibilité de détecter au plus près les risques d'isolement et d'autres réalités problématiques des personnes vivant à la maison. Les acteurs associatifs concernés tirent aussi la sonnette d'alarme quant à leur propre rôle, leurs limites et les soutiens dont ils ont besoin pour mener à bien leur mission.

L'articulation soins-social est le parfait exemple d'une réalité évidente et inéluctable sur laquelle tout le monde s'accorde, mais dont la mise en pratique se heurte aux désaccords organisationnels, législatifs, matériels de toutes les parties impliquées.

La complexe question de l'information et de la communication

La complexe question de l'information et de la communication est également ressortie de manière fréquente dans les échanges. Toutes les communes ont un système et une stratégie de communication autant intra-services qu'à l'intention des habitants. Cependant, il est de l'avis de tous qu'une communication adéquate entre tous les partenaires et une information mise à jour sur tout ce qui se fait autant dans la proximité qu'au niveau cantonal restent à organiser. En effet, les seniors ont rarement accès à une information complète ou parfaitement adaptée à leur réalité. Quels seraient les moyens les plus efficaces pour assurer un accès adéquat aux informations ? Dans un monde numérique, faut-il continuer à publier des informations papier ? Si oui, comment en assurer la mise à jour et la pertinence ?

De toute évidence, il n'existe à l'heure actuelle aucun acteur genevois, à quelque niveau que ce soit, qui ait une connaissance fine, détaillée, exhaustive des actions et prestations existantes au niveau communal et cantonal pour les personnes âgées. Ce manque rend difficile l'organisation à la fois efficace et efficiente car elle ne permet ni d'avoir une connaissance globale et mise à jour, ni de s'inspirer des bonnes pratiques, ni d'éviter les éventuels doublons, ni d'identifier toutes les lacunes.

5. CONCLUSION

5.1. Les acquis

Dans l'ensemble, il est constaté que les **communes** prennent de plus en plus conscience des enjeux liés au vieillissement inéluctable de la population et mettent en place des actions pour les aînés, avec des réponses et des stratégies multiples et diversifiées qui se conjuguent selon les réalités de chacune d'entre elles. Elles commencent donc à s'organiser de manière plus explicite et cohérente, voire à mettre en place des collaborations intercommunales, pour répondre aux besoins des aînés.

De leur côté, les **acteurs du terrain** se mobilisent et s'organisent progressivement pour mieux collaborer, se coordonner, se (re)connaître, mutualiser leurs forces et compétences, identifier les défis communs. Le travail qui a mené à ce rapport en est une preuve.

Finalement, les **aînés** se perçoivent toujours plus comme acteurs à part entière de la société, non seulement dans la construction des politiques qui les concernent, mais aussi des actions pour l'ensemble de la société et pour les générations futures.

5.2. Les principaux défis à relever

Cependant, il est évident que beaucoup reste à faire au niveau sociétal, politique et institutionnel pour répondre aux défis d'une société de longue vie.

En résumé, les communes genevoises font part de leur inquiétude face à de nouvelles tâches en lien avec les personnes âgées et aux charges financières qui en découleront. Il semble évident qu'une stratégie commune soit à la fois indispensable et difficilement réalisable sans tenir compte des spécificités locales.

De plus, ces éventuelles tâches doivent être définies de manière concrète pour clarifier l'articulation soins-social : où finissent les soins, où commence l'accompagnement social ?

L'absence d'une réelle culture de l'information et de la communication appelle à une réflexion commune et de fond sur la connaissance fine des prestations cantonales et des actions de proximité adaptées aux réalités locales.

Pour conclure, tous ces constats résultent du manque de vision d'ensemble et de coordination globale entre tous les acteurs concernés.

5.3. Les propositions de la PLATEFORME

En partant d'une simple volonté d'aller à la rencontre des acteurs du réseau, la PLATEFORME a réussi à établir un riche échange qui est allé au-delà des attentes initiales. Le dialogue avec les communes et la réflexion au sein de la PLATEFORME ont permis à un grand nombre d'acteurs politiques, institutionnels, associatifs et seniors de s'exprimer sur les réalités actuelles, les besoins et les préoccupations quant à l'avenir d'une société de longue vie.

Ce travail est une illustration de la vitalité du réseau de la PLATEFORME, des professionnels et des bénévoles qui mettent ensemble leurs compétences, leurs savoirs et leur détermination à collaborer pour apporter des réponses réalistes et concrètes aux défis liés au vieillissement. C'est de cette voix commune que la PLATEFORME exprime aujourd'hui ses attentes face à une vision politique globale des seniors à Genève, leur permettant de maintenir leur autonomie le plus longtemps possible et d'être reconnus à leur juste place au sein d'une société respectueuse de tous les âges.

Pour atteindre cette vision, la PLATEFORME préconise d'agir à trois niveaux : (i) les seniors comme acteurs, (ii) les acteurs du terrain comme partenaires et forces innovantes, et (iii) les autorités genevoises cantonales et communales comme forces garantes de cette vision d'avenir.

Tous les acteurs sont ainsi invités à s'inspirer des propositions présentées en préambule.

6. ANNEXES

Annexe 1 : Canevas questionnaire pour les communes

Population totale commune	Population 65+ (%)	Service social	Employés (no. et postes)	Bénévoles	Prestations pour seniors	Vie associative des seniors	Structures intermédiaires (IEPA, foyers) et EMS
<i>NB : À remplir par la commune</i>							
<ul style="list-style-type: none"> • Qui est en charge des aînés dans la commune (service social, secteur aînés, travailleurs sociaux, etc.) • Quel pourcentage des postes ? Est-ce suffisant pour répondre aux besoins ? • Quelles actions et prestations communales pour les seniors (accompagnement administratif, loisirs, prévention santé) ? • Existe-t-il des projets intercommunaux pour seniors ? • Le public cible (aînés) est-il atteint selon la commune ? Y a-t-il eu une enquête / étude de la commune sur les besoins de ses aînés ? Quels défis majeurs rencontre cette population dans votre commune ? • Associations, bénévoles : quelles associations touchent les seniors, même indirectement ? Y a-t-il un groupe de bénévoles organisé par la commune ou dont la commune est au courant, pour venir en appui aux seniors (déplacements, courses, etc.) ? Quelle coordination entre ces acteurs ? • Quelles collaborations de la commune avec le reste du réseau socio-sanitaire concernant les aînés (ex : imad, foyers de jour, Pro Senectute, CAS, SPC, TPPE, médecin cantonal, HUG, etc.) ? • LRT-1 « Tâches de la vie quotidienne » : qu'est-ce que la commune entend par cela ? Quelles sont ses attentes face au canton et / ou l'ACG par rapport à la répartition des tâches ? 							

Annexe 2 : Liste des communes genevoises qui ont eu un entretien avec la PLATEFORME ou ont répondu au questionnaire (novembre 2018 – septembre 2019)

Commune	Réponse écrite au questionnaire de la PLATEFORME	Entretiens avec la PLATEFORME
Aire-la-Ville	Exécutif (adjoint au maire)	./.
Avusy	Exécutif (adjoint au maire)	./.
Bardonnex	Assistante sociale	Exécutif (adjointe au maire) et assistante sociale
Bernex	Service social et jeunesse	./.
Carouge	Service des affaires sociales	Exécutif (maire) et Service des affaires sociales
Cartigny	Secrétariat communal	./.
Chancy	Exécutif (adjoint au maire)	./.
Chêne-Bougeries	Service des affaires sociales	./.
Chêne-Bourg	Service social	./.
Choulex	Secrétariat communal	./.
Collex-Bossy	Secrétariat général	./.
Collonge-Bellerive	Assistante administrative	Exécutif (maire) et assistante administrative
Confignon	Pôle social	./.
Genève	Service social	Exécutif (Département de la culture et du sport, Département des constructions et de l'aménagement, Département de l'environnement urbain et de la sécurité) ; Direction du patrimoine bâti ; Service d'incendie et de secours.
Genthod	Conseillère sociale	Exécutif (adjoint au maire) et conseillère sociale
Grand-Saconnex	Secteur social	Exécutif (maire) et Secteur social
Gy	Exécutif (adjoint au maire)	./.
Laconnex	Exécutif (adjointe au maire)	./.
Lancy	Service des affaires sociales	Service des affaires sociales
Meinier	Coordinatrice sociale	./.
Meyrin	Service des aînés	./.
Onex	Pôle Seniors	./.
Perly-Certoux	Exécutif (maire et adjoint) et secrétaire générale	Exécutif (maire et adjoint) et secrétaire générale
Plan-les-Ouates	Service de l'action sociale	Service de l'action sociale
Russin	Exécutif (adjointe au maire)	./.
Soral	Secrétariat communal	./.
Thônex	Exécutif (adjoint au maire)	./.
Troinex	Secrétariat général	Exécutif, secrétariat général et Conseil des Anciens de Troinex
Vernier	Service de la cohésion sociale	Exécutif
Veyrier	Service social	./.

Annexe 3 : Pourcentage 65+ dans les communes genevoises en cours d'année 2017 (OCSTAT 2017)

<i>Total population</i>	<i>Total 65+</i>	<i>Pourcentage 65+</i>	<i>EMS / IEPA</i>	<i>Communes genevoises</i>
11 867	2 709	22.8 %	4 EMS / 2 IEPA	Chêne-Bougeries
698	159	22.8 %	1 EMS	Presinge
681	151	22.2 %		Laconnex
5 512	1 187	21.5 %	1 EMS	Cologny
827	170	20.6 %	1 EMS	Soral
1 292	262	20.3 %		Jussy
2 151	417	19.4 %	1 centre intergénérationnel	Meinier
1 160	225	19.4 %		Choulex
10 061	1 947	19.4 %	1 EMS / 2 IEPA	Bernex
19'015	3 665	19.3 %	3 EMS / 1 IEPA	Onex
1 035	200	19.3 %	1 EMS	Hermance
2 213	426	19.2 %	1 EMS	Bardonnex
8 171	1 540	18.8 %	1 EMS	Collonge-Bellerive
14 175	2 627	18.5 %	1 EMS / 2 IEPA	Thônex
2 077	380	18.3 %		Corsier
3 091	562	18.2 %	1 maison intergénérationnelle	Perly-Certoux
2 547	459	18 %	1 EMS privé	Vandoeuvres
11 573	2 068	17.9 %	1 EMS / 1 IEPA	Veyrier
2 794	498	17.8 %	1 EMS	Genthod
4 630	817	17.6 %	1 EMS / 1 immo p.â.	Confignon
793	137	17.3 %		Céligny
24 128	4 139	17.2 %	2 EMS / 3 IEPA	Meyrin
2 438	413	16.9 %		Puplinge
950	160	16.8 %		Cartigny
3 936	658	16.7 %	1 EMS	Pregny-Chambésy
542	88	16.2 %	1 EMS	Russin
202 428	32 383	16 %	16 EMS / 7 IEPA	Genève
8 708	1 389	16 %	1 EMS / 1 IEPA	Chêne-Bourg
32 045	5 098	15.9 %	2 EMS / 2 IEPA / Adret 2020	Lancy
2 531	401	15.8 %		Anières
11 982	1 871	15.6 %	2 EMS	Grand-Saconnex
13 333	2 064	15.5 %	2 EMS	Versoix
1 876	290	15.5 %	1 EMS / 1 IEPA	Dardagny
485	75	15.5 %		Gy
1 441	222	15.4 %		Avusy
2 413	370	15.3 %	1 EMS	Troinex
35 423	5 224	14.7 %	1 EMS / 2 IEPA	Vernier
1 680	245	14.6 %		Collex-Bossy
1 776	250	14.1 %		Avully
4 198	580	13.8 %	2 EMS	Satigny
10 748	1 482	13.8 %	1 EMS	Plan-les-Ouates
22 631	3 093	13.7 %	3 EMS / 1 IEPA	Carouge
3 321	437	13.2 %		Bellevue
1 164	146	12.5 %		Aire-la-Ville
1 681	171	10.2 %		Chancy
498 221	81 855	16.4 %		Canton de Genève



PLATEFORME
DES ASSOCIATIONS
D'AÎNÉS DE GENÈVE

**PLATEFORME des associations
d'âinés de Genève**

p/a CAD, Centre d'animation
pour retraités
22, route de la Chapelle
CH-1212 Grand-Lancy

Tél. (+41) 079 890 96 31
www.plateformeaines.ch
info@plateformeaines.ch