

La politique de la vieillesse dans les cantons : état des lieux

Une stratégie pour une politique suisse de la vieillesse existe depuis trois ans. De même, la majorité des cantons dispose soit de lignes directrices, soit de projets, soit de rapports sur le sujet. A la demande de l'Office fédéral des assurances sociales, ces documents ont fait l'objet d'un inventaire et ont été analysés en lien avec la stratégie du Conseil fédéral, en tenant compte de l'arrière-plan que constituent les discussions politiques et gérontologiques actuelles. Les thèmes discutés au niveau international, comme la participation, l'approche globale (mainstreaming) et la qualité de vie, sont d'une importance centrale pour la définition de la politique de la vieillesse en Suisse.



Caroline Moor
Université de Zurich



Mike Martin
Université de Zurich

En 2007, en réponse à une intervention parlementaire (postulat Leutenegger Oberholzer 03.3541), le Conseil fédéral a présenté une stratégie en matière de politique suisse de la vieillesse¹. Cette stratégie privilégie une approche en termes de ressources et de potentiel – à côté de la traditionnelle garantie des moyens d'existence nécessaires. Il s'agit d'encourager la participation des personnes âgées à la vie économique et sociale, de promouvoir leur engagement et leur solidarité ainsi que de renforcer leur autonomie et leur capacité à décider et agir elles-mêmes.

La poursuite du développement de la politique suisse de la vieillesse implique d'adopter une vision d'ensemble. Pour servir de base à la planification et aux décisions dans ce do-

maine, un état des lieux des formes et des caractères des politiques de la vieillesse existant actuellement dans les différents cantons a donc été entrepris à la demande de l'OFAS. Il a été en outre demandé aux cantons de fournir en mai 2009 tous les documents existant à leur échelon concernant la politique de la vieillesse (principes directeurs, projets, rapports, etc.).

Un thème présent dans la plupart des cantons

L'analyse des documents communiqués a permis d'établir que 21 cantons ont pris position par écrit sur la politique de la vieillesse. Quatre cantons n'ont pas (encore) adopté de position

propre ; un canton n'a pas répondu dans le temps imparti. La politique de la vieillesse porte différents noms selon les cantons. Les désignations les plus courantes sont : lignes directrices concernant la vieillesse, politique de la vieillesse, plan vieillesse (*Altersplanung*) et concept vieillesse (*Alterskonzept*). Plusieurs cantons sont actuellement en train de remanier leur politique dans ce domaine, certains pour la troisième fois.

La plupart des cantons reconnaissent que les situations de vie et les besoins des personnes d'un âge avancé sont divers, et que les mesures politiques à prendre en conséquence sont également diverses. Ils se différencient cependant, et parfois substantiellement en ce qui concerne les axes concrets de leurs politiques. L'éventail des thèmes retenus par certains cantons témoigne d'une compréhension étroite du sujet, axée principalement sur les questions de logement et de planification des soins. D'autres cantons en ont au contraire une compréhension très globale, envisageant les personnes âgées comme des partenaires actifs, dont le potentiel doit être reconnu et exploité. Les politiques de la vieillesse ayant ce profil se présentent souvent sous la forme de lignes directrices.

Des priorités diverses

La plupart des politiques cantonales de la vieillesse formulent des objectifs. Les plus fréquents concernent les domaines de la culture, de la

¹ Stratégie en matière de politique de la vieillesse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003. 29 août 2007. Disponible sur Internet à l'adresse suivante : www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/01610/index.html?lang=fr

formation, des loisirs, du sport, de la santé et de la prévention, du conseil, du logement, des soins, du soutien et de l'accompagnement, ainsi que celui de l'assurance qualité. Il reste de sérieuses différences entre les cantons pour ce qui regarde le choix des objectifs prioritaires et le degré de détail avec lequel ils sont formulés. Tous les cantons ne précisent pas les mesures qui permettront d'atteindre les objectifs de la politique de la vieillesse, ni le calendrier; et presque aucun canton ne prévoit comment et par qui l'efficacité de ces mesures sera évaluée.

Jusqu'à présent, les cantons ne se réfèrent quasiment pas, au moins explicitement, à la stratégie de la Confédération. On pouvait s'y attendre, puisque la majeure partie des politiques ont été définies avant la publication de la stratégie nationale en 2007. Toutefois, beaucoup de cantons s'accordent avec la stratégie de la Confédération sur certains points, au moins en ce qui concerne la liste des priorités. Les domaines *Promotion de la santé et prévention*, *Soutien apporté aux soignants non professionnels* et *Planification intégrée des services publics de santé* font déjà partie des thèmes développés au sein des politiques de la vieillesse de la plupart des cantons. Les thèmes *Soins palliatifs*, *Aménagement du territoire adapté aux personnes* et *Autonomie dans l'usage des transports en commun* sont moins souvent abordés. Dans les politiques cantonales de la vieillesse sur lesquelles s'appuie la présente enquête, les *Actions orientées vers les entreprises ou le marché du travail*, en vue d'augmenter les chances d'insertion professionnelle des personnes âgées, n'apparaissent en revanche pas ou presque pas; il en est de même des thèmes de la *Gestion par cas* et du *Droit de codécision des personnes ayant besoin de soins*.

Différents chiffres-clés s'avèrent nécessaires à la planification dans certains grands domaines des politiques cantonales de la vieillesse. En règle générale, le domaine *Soins et assistance* occupe dans les cantons une place centrale; les données statistiques correspondantes sont régulièrement collectées et souvent présentées dans les documents que nous avons étudiés. Cependant, dans les cantons qui ont une conception plus large de la politique de la vieillesse, notamment ceux qui ont pour objectif le développement des compétences et l'intégration des personnes âgées, on ne sait guère pour le moment sur quelles informations s'appuie la politique, par exemple pour les domaines de la prévention, de la formation, du bénévolat ou de la participation.

Aspects importants de la politique de la vieillesse, d'un point de vue gérontologique

La garantie des moyens d'existence matériels et les soins de santé des personnes âgées sont les piliers traditionnels de la politique de la vieillesse. Aujourd'hui, la compréhension de cette dernière se veut plus globale et fait référence à l'ensemble des stratégies et des mesures axées sur la situation de vie des personnes âgées et leur environnement. Toutefois, il ne faudrait pas entendre seulement, sous le vocable de « politique de la vieillesse », un large éventail de champs d'action et d'acteurs. Il est encore plus important d'infléchir la compréhension de l'évolution démographique, de façon à ce que cette évolution n'apparaisse plus seulement comme un *problème*, mais que le vieillissement soit aussi perçu comme une *chance* pour l'individu et pour la société.^{2,3}

Les discussions internationales en cours sur les thèmes de la gérontologie et de la politique de la vieillesse permettent d'avancer ici quatre points d'ancrage qui, de notre point de vue, offrent des bases importantes pour l'orientation d'une telle politique,

aussi bien à l'échelle cantonale qu'à l'échelle nationale: (1) la prise en compte de l'hétérogénéité des processus de vieillissement et, partant, des représentations de la vieillesse, (2) une prise en compte du thème dans toutes les politiques, (3) les possibilités de participation ouvertes aux personnes âgées et (4) la prise en compte, par la politique de la vieillesse, du concept de la qualité de vie.

Hétérogénéité de la vieillesse et des représentations de la vieillesse

Les données disponibles en matière de gérontologie indiquent clairement et depuis longtemps que l'on ne peut pas parler de « la » vieillesse. Les différences entre les personnes âgées ne sont pas seulement marquées dans le domaine des fonctions corporelles, intellectuelles et sociales, du point de vue de leur style de vie et de leurs besoins matériels: le processus de vieillissement est également différent suivant les personnes et les générations. C'est pourquoi il est nécessaire, dans le domaine de la politique comme dans la société, de garder à l'esprit que la vieillesse est diverse, de façon à ne pas verser dans l'excès, soit en la considérant comme une étape de la vie synonyme de déficience, soit (dans un effort pour surmonter cette première vision) en insistant seulement sur les forces et le potentiel d'une vieillesse « active » (ce qui peut aussi avoir des effets négatifs). Quelques cantons proposent de distinguer deux phases au sein de la vieillesse – la phase de la retraite active (3^e âge) et celle de la progressive dépendance (4^e âge). Seul le canton de Bâle-Ville oriente cependant sa politique de la vieillesse de façon significative selon cette segmentation, en séparant nettement la politique des « seniors » de celle des soins aux personnes âgées.

Quelques politiques cantonales de la vieillesse s'intéressent également à l'image de la vieillesse dans la société, qui serait marquée, aujourd'hui comme hier, par des préjugés et une vision trop peu différenciée. Pour aller

2 Alter neu denken – Gesellschaftliches Altern als Chance begreifen (coll.), Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 2008 [1^{re} éd. 2007].

3 Longévité: défi de société et chance culturelle. Rapport publié par l'OFAS, Berne, 2002.

à l'encontre de ce courant, le canton de Thurgovie demande par exemple que l'administration cantonale, les communes, les organismes responsables privés et les médias s'attachent, dans leur communication orale ou écrite, à réduire les préjugés courants à l'égard de la vieillesse et à les remplacer par une image positive du vieillissement insistant sur les compétences et le potentiel des personnes du troisième âge.

En fin de compte, si l'on se préoccupe de l'image de la vieillesse, il faut que l'on débattre publiquement du thème, en englobant dans la réflexion les différentes générations. Ni la stratégie de la Confédération, ni les politiques cantonales de la vieillesse ne formulent des objectifs ou des mesures qui visent à provoquer un discours public sur la vieillesse et le vieillissement, même si quelques cantons réfléchissent sur le sujet. Le canton de Genève, par exemple, souhaite d'une part sensibiliser la population au fait que toutes les phases de la vieillesse, jusqu'à la mort, font partie de la vie, et d'autre part encourager à intégrer davantage ces étapes dans les projets de vie personnels: « Expliquer à la population que la trajectoire de vie intègre l'avance en âge, la vieillesse et la mort, afin de mieux concevoir les besoins de chaque tranche de la population. Il s'agit, en particulier, d'intégrer le vieillissement et ses conséquences dans son propre projet de vie pour mieux anticiper les soins et l'hébergement nécessaires à l'âge extrême de la vie. »

L'intégration de la vieillesse et du vieillissement dans la société

« La vieillesse nous concerne tous », tel est le titre des lignes directrices de la vieillesse des cantons de Lucerne et d'Uri. C'est un appel à comprendre la politique de la vieillesse comme un thème politique et sociétal d'intérêt général. A l'échelle internationale, cette idée est exprimée de la façon suivante dans le premier engagement en vue de la mise en œuvre de la stratégie régionale d'exécution du Plan

d'action de Madrid: « *Intégration de la dimension du vieillissement dans tous les domaines politiques, pour harmoniser les économies et les sociétés avec le changement démographique et promouvoir une société où tous les âges de la vie auront leur place.* »⁴ Ici apparaît la nécessité d'une approche transversale, c'est-à-dire l'ouverture de la politique de la vieillesse à d'autres générations, et sa prise en compte dans d'autres domaines politiques tels que ceux de la santé, des affaires sociales, de l'habitat, des transports ou de l'économie. La stratégie suisse en matière de politique de la vieillesse aborde aussi tous ces thèmes. Selon l'approche de la Confédération, la politique de la vieillesse est appelée à devenir une politique pour tous les groupes d'âge et toutes les générations, en tenant compte de la société des aînés de demain et des jeunes gens d'aujourd'hui (en référence à leur vieillissement).

Jusqu'à présent, très peu de documents émanant des cantons font référence explicitement à une approche globale (*mainstreaming*). Quand cette idée est abordée, elle l'est plutôt dans le sens d'une ouverture aux autres domaines politiques, et plus rarement dans le sens d'une ouverture aux autres générations.

Participation des personnes âgées à tous les niveaux

Le concept de la « Participation des personnes concernées » prend de plus en plus d'importance aussi dans le cadre de la politique de la vieillesse. L'idée qui préside à cette « participation » n'est pas seulement que les personnes âgées soient aussi autonomes que possible à l'intérieur des conditions-cadre et des possibilités déjà existantes (c'est-à-dire, définies en règle générale par les générations plus jeunes), mais aussi qu'elles puissent participer elles-mêmes à la définition de ces conditions et possibilités. Ou, comme l'exprime clairement le canton d'Obwald: « La personne âgée ne doit pas être cantonnée à un rôle de consommateur et de <suiveur>, mais

doit pouvoir être envisagée aussi comme un décideur. » La stratégie de mise en œuvre du plan de Madrid formule cette idée dans son deuxième engagement: « *Garantie, pour les personnes âgées, d'une intégration et d'une participation complètes à la société.* » Cet engagement implique la possibilité pour les personnes âgées de participer à égalité aux activités sociales, économiques, politiques et culturelles, mais aussi la prise en compte effective du fait que les personnes âgées sont les meilleurs avocats de leur propre cause.

En 1993 déjà, la Société suisse de gérontologie invitait, dans son guide des lignes directrices concernant la vieillesse, à intégrer activement les personnes âgées au développement et à la mise en œuvre de la politique de la vieillesse.⁵ Toutefois, seul un petit nombre des documents analysés aborde la question d'une intégration active de la population âgée dans la politique cantonale de la vieillesse. Le canton de Soleure, par exemple, propose des forums sur la vieillesse à l'échelle communale ou régionale, et juge que les compétences économiques, intellectuelles et sociales des seniors ne devraient pas être réservées au travail bénévole, mais également mises à profit politiquement. Dans le même ordre d'idées, le canton de Thurgovie regrette que, trop souvent, les générations plus jeunes planifient et décident pour les aînés, sans avoir correctement saisi leurs besoins. A titre de correctif, il demande que l'administration cantonale, les communes et les décideurs privés s'efforcent d'impliquer les aînés et leurs proches dans les projets les concernant. Concrètement, cela pourrait passer par une représentation directe dans les commissions de planification,

4 Regional Implementation Strategy for the Madrid International Plan of Ageing 2002 (ECE/AC.23/2002/2/Rev.6). Conférence ministérielle de la Commission économique pour l'Europe CEE-ONU, sur le vieillissement. Document disponible à l'adresse Internet suivante: www.un.org/ageing/impl_map.html

5 Aktive Alterspolitik in der Gemeinde: Altersleitbild – ein möglicher Weg, Berne, Schweizerische Gesellschaft für Gerontologie, 1993.

des discussions avec des aînés, mais aussi des enquêtes systématiques pour évaluer les besoins des personnes âgées et leur degré de satisfaction quant aux services et autres offres qui leur sont proposés.

Le canton de Lucerne souhaite créer, à tous les échelons politiques et dans toutes les institutions, les conditions pratiques du dialogue et de la codécision. La commission lucernoise pour les questions liées à la vieillesse recommande donc d'ériger dans toutes les communes un conseil des seniors. Entretemps, des conseils de seniors ont déjà été mis en place dans quelques cantons. Le canton de Bâle-Ville, en particulier, est très engagé sur ce terrain et, selon ses lignes directrices, associe la génération des aînés à ses processus de décision, en tant que part de la population essentielle à la société. Le forum des seniors de Bâle constitue de fait un lieu de discussion et de contact entre le Conseil d'Etat et l'administration d'une part, et les organisations de seniors d'autre part.

Prise en compte de la qualité de vie par les politiques de la vieillesse

Selon les directives de la Société suisse de gérontologie, la politique de la vieillesse devrait avoir pour souci majeur de garantir une bonne qualité de vie aux groupes des aînés. De fait, la moitié environ des 21 cantons sondés met l'encouragement de la qualité de vie au nombre des principes directeurs ou des objectifs principaux d'une politique de la vieillesse. Le canton de Saint-Gall constatait déjà dans ses lignes directrices de 1996 concernant la vieillesse que les priorités politiques s'étaient déplacées de l'élévation de l'espérance de vie vers la garantie de la qualité de vie, mais que la tâche n'en était pas facilitée pour autant, car il fallait expliquer ce que l'on devait entendre par « qualité de vie ».

En réalité, le concept de « qualité de vie » n'est pas défini précisément dans les documents cantonaux analysés. D'après l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la qualité de vie

ne peut être jugée en définitive que *subjectivement*: c'est la perception qu'a une personne de sa situation dans la vie, en lien avec la culture et les systèmes de valeur au sein desquels elle vit, ainsi qu'avec ses objectifs, ses attentes, ses normes. C'est un jeu complexe de perceptions et d'évaluation, par une personne, de son état physique et psychique, de son autonomie, de ses relations sociales, de ses valeurs et de son environnement. Cela implique que la définition, par une personne, de sa qualité de vie peut changer en fonction de sa situation de vie et de ses possibilités d'évolution.

Au premier abord, cette vision subjective de la qualité de vie peut paraître inconfortable d'un point de vue pratique. Elle a cependant le grand avantage de forcer à un examen, nécessaire, de ce qui *constitue* la qualité de vie pour différents groupes de population, pour différentes personnes et pour différentes situations de vie. L'étape suivante consiste à déterminer quels indicateurs il s'agit d'utiliser pour « mesurer » la qualité de vie. Ces indicateurs sont importants pour savoir si les mesures politiques mises en œuvre ont réussi à « garantir la qualité de vie » ou pas, et pour distinguer les mesures particulièrement efficaces de celles qui le sont moins. Dans le cas contraire, la qualité de vie resterait une idée directrice paraissant, certes, claire en tant qu'objectif politique, mais impossible à évaluer correctement dans la pratique.

Apprendre les uns des autres

Le rapport « Politiques cantonales de la vieillesse en Suisse » présente, sur la base des résultats de l'étude, des recommandations à l'intention de la Confédération et des cantons en vue d'une possible harmonisation intercantonale de la politique de la vieillesse. De plus, il met au jour des thèmes qui ne sont encore que peu traités dans les politiques cantonales: la participation active de la population âgée, la possibilité d'intervention

et de codécision des personnes ayant besoin de soins, les soins palliatifs et l'accompagnement des personnes en fin de vie, les relations intergénérationnelles extrafamiliales, ainsi qu'une prise en compte systématique du principe de la qualité de vie.

Dès le départ, il était clair que l'état des lieux des politiques cantonales de la vieillesse ne pouvait viser un classement des cantons sur la base d'une « notation ». En effet, indépendamment de la grande hétérogénéité entre les cantons, les différences entre eux sont liées à la diversité des problèmes auxquels ils sont confrontés et des ressources dont ils disposent; il faut tenir compte aussi du fait que certains cantons s'occupent de politique de la vieillesse depuis plus longtemps que d'autres. C'est la raison pour laquelle un dialogue entre les cantons devrait s'avérer très fructueux. Plusieurs cantons ont d'ailleurs exprimé ce vœu aux auteurs de l'enquête.

Caroline Moor, Dr. phil., collaboratrice scientifique au Centre de gérontologie de l'Université de Zurich.
Mél.: c.moor@zfg.uzh.ch

Mike Martin, Prof. Dr. phil., professeur de gérontopsychologie à l'Institut de psychologie de l'Université de Zurich, et directeur du Centre de gérontopsychologie de cette université.
Mél.: m.martin@psychologie.uzh.ch

Le rapport « Politiques cantonales de la vieillesse » (rapport en allemand, résumé en français) est à disposition sur Internet:

[www.ofas.admin.ch / pratique / rapports de recherche / publications.](http://www.ofas.admin.ch/pratique/rapports-de-recherche/publications)

Le rapport sous forme de brochure peut être commandé auprès de l'office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), 3003 Berne, www.publicationsfederales.ch (no de commande 318.010.11/10f).