



Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le premier bilan de la politique de la vieillesse de la Ville de Neuchâtel

(Du 29 juin 2020)

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

1. Introduction

En 2016, votre Autorité acceptait à l'unanimité notre rapport d'information concernant la politique de la vieillesse (Santé 16-019) qui présentait la politique cantonale de la Planification Médico-Sociale (PMS) suivie de la vision et de la stratégie communale en la matière. En effet, des points de convergence existent entre la politique cantonale plus particulièrement axée sur la politique médico-sociale (PMS) et sur les mesures nécessaires à la prise en charge des personnes âgées en perte d'autonomie et la stratégie communale de la vieillesse. Cette convergence repose sur le fait que la politique vieillesse de notre Canton (comme au niveau national) vise le maintien à domicile le plus longtemps possible des aîné-e-s. Il relève dès lors du devoir de l'Autorité communale d'utiliser les leviers à disposition pour maintenir la qualité de vie citoyenne de ses habitants y compris lorsqu'ils présentent une certaine vulnérabilité. La récente crise sanitaire due au COVID-19 a été une preuve supplémentaire de bienfondé de disposer de compétences spécialisées dans le domaine de la politique vieillesse pour répondre de manière adéquate et efficace aux besoins des seniors.

Il s'agit de faire en sorte que le maintien à domicile ne se transforme pas en un enfermement et que les aîné-e-s puissent profiter pleinement de leur environnement grâce aux infrastructures et à un urbanisme adaptés à leurs besoins et de bénéficier d'un tissu social vivant (vie de quartier et

participation aux futures assemblées citoyennes par exemple). Enfin, il relève également de la responsabilité des Communes de soutenir et de favoriser la création de logements adaptés aux seniors.

La politique vieillesse de la Ville de Neuchâtel adoptée en 2016 s'inscrit donc dans celle recommandée par le rapport du Conseil fédéral de 2007 visant à encourager l'indépendance et la participation sociale des seniors et s'inspire des lignes directrices du réseau international et national des Villes amies des aînés, réseau que la Ville a rejoint en 2016.

Une politique vieillesse globale doit à la fois s'adresser à toutes et tous sans discrimination mais aussi à chacun-e en tenant compte des situations particulières fort diverses de cette population. Ainsi, pour le rapport de 2016, avant de définir une stratégie et de lancer des mesures concrètes, un sondage avait été effectué auprès des seniors à mobilité réduite, donc auprès de personnes à risque élevé d'isolement¹, dans tous les quartiers de la ville. Ce sondage concernait les services de première nécessité, les transports publics, la qualité des aménagements urbains, la sécurité des déplacements ainsi que les espaces de rencontre extérieurs. L'analyse des données des 126 questionnaires recueillis par les agent-es de sécurité urbaine avait permis de dessiner des projets d'action au plus proche des besoins exprimés.

Le présent rapport consiste à faire un bilan de la stratégie définie en 2016 et vise à expliciter ce qui a pu se faire en matière de politique vieillesse (2015-2020), ce qui devrait être renforcé et ce qui devrait pouvoir se développer tenant compte de la commune fusionnée.

Les cinq axes stratégiques définis en 2016 de la politique communale étaient :

1. Améliorer l'information et la communication
2. Maintenir l'intégration sociale des aîné-e-s
3. Développer l'habitat pour les personnes âgées
4. Veiller au maintien de la mobilité des aîné-e-s
5. Renforcer la prévention et la promotion de la santé

¹ Dans ce rapport, la notion de fragilité concernera plutôt les aspects physiques et sanitaires alors que celui de vulnérabilité sera utilisé pour parler des aspects sociaux, économiques ou culturels.

2. Une politique vieillesse, mais pour qui ?

De qui parle-t-on quand on parle de personnes âgées, de seniors ou encore d'aîné-e-s ? Un seul critère met à peu près tout le monde d'accord : le moment du passage à la retraite (64 et 65 ans)². Mais ce n'est bien sûr qu'un indicateur numérique et nullement le reflet de ce que les personnes concernées ressentent. En effet le fait de se sentir « vieux – vieille » n'a rien à voir avec l'âge mais est bien plus lié à l'apparition de limites fonctionnelles dues à la fragilisation, à des problèmes de santé, ou à l'isolement social provoqué par la perte de proches et de contemporains. Or, cette apparition est très variable suivant les individus. C'est ce qui explique qu'une personne de plus de 80 ans en bonne forme et bien entourée ne se sentira nullement « vieille » ou ne se reconnaîtra pas dans l'appellation « aîné-e ». Il faut bien garder à l'esprit que vieillir est un processus toujours en cours et dire de soi « je suis vieux – je suis vieille » revient à signifier que le processus est achevé ce qui n'est vrai qu'au moment du décès. Cette mise au point peut paraître anecdotique pourtant elle est importante car elle modifie la vision du vieillir en le percevant comme un processus très variable suivant les personnes et leurs conditions de vie. Cette perception permet aussi de s'éloigner de l'âgisme, terreau de la stigmatisation, puisque reposant sur des préjugés liés à l'âge. A retenir que si les aîné-e-s en sont parfois les victimes, ils peuvent tout aussi bien en être porteurs à l'égard de la jeunesse !

3. La politique vieillesse, une politique transversale

Dans une société de longue vie qui postule le maintien à domicile le plus longtemps possible et dans les meilleures conditions d'indépendance, la stratégie communale ne peut qu'être transversale à l'ensemble des services. Il s'agit donc d'insuffler le « réflexe senior » à tous les niveaux. Au sein de l'administration communale, ce travail transversal n'a pas donné lieu à la création d'un Groupe de travail seniors mais s'est organisé de manière efficace et pragmatique à partir du réseau que la déléguée aux personnes âgées a tissés avec les responsables et les collègues de différents services concernés.

² Pour la ville de Neuchâtel, au 31-12-2019, il y avait 5'892 personnes de 65+ (dont 3'103 de 75+ et 1'101 de 85+)

3.1. A l'intérieur de l'administration

Le travail s'est développé en particulier avec les services des infrastructures, de la mobilité, de l'urbanisme, de l'action sociale, de la sécurité, des sports, de la culture et de la communication. Ces contacts ont été systématiquement établis afin de développer une action concrète.

Mesures à renforcer

La collaboration avec le service de l'intégration et des infrastructures culturelles devrait être plus étroite notamment en vue de développer une stratégie de quartier incluant les besoins des seniors comme le stipule le rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le soutien à la vie de quartier, la démocratie de proximité et les assemblées citoyennes, du 25 mars 2019 (Culture et intégration 19-008).

Mesures à développer

Pour la commune fusionnée, il pourrait être nécessaire de créer un Groupe de travail interservices pour sensibiliser l'ensemble des directions aux enjeux du vieillissement, mieux percevoir les besoins des seniors dans chaque domaine et développer ainsi des projets spécifiques.

3.2. Avec les partenaires associatifs

Au niveau national, la Ville de Neuchâtel a rejoint le réseau suisse des Villes amies des aînés et en a eu la vice-présidence jusqu'en 2019.

Pour la Ville, le partenariat avec les diverses associations locales (en particulier Pro Senectute, le Mouvement des Aînés, l'AVIVO, l'U3A, Bénévolat Neuchâtel et la Croix-Rouge) est bien rôdé. Il se concrétise notamment lors de la cérémonie d'accueil des nouveaux retraités de la Ville et par la promotion des offres et prestations des partenaires du réseau sur le site de la Ville et dans Vivre la Ville. Enfin, diverses actions ont été menées en commun lors de la journée internationale de la personne âgée du 1er octobre.

Des collaborations ont également été développées avec l'association Mobilité piétonne, notamment dans les cadres des promenades diagnostiques visant à améliorer la « marchabilité » dans les quartiers. Enfin, d'autres acteurs comme la FRC, l'Espace nutrition ont été des partenaires clefs dans le cadre des actions de prévention du déséquilibre nutritionnel voire de la dénutrition.

Mesures à renforcer

Des liens existent avec *Bénévolat Neuchâtel* et les associations de proches aidants mais ils pourraient être renforcés pour donner lieu à des actions concrètes de valorisation de leur engagement (par et pour les seniors). Par exemple en faisant mieux connaître les multiples engagements bénévoles des retraité-es et le travail essentiel que les proches aidants fournissent quotidiennement.

Mesures à développer

Pour la Commune fusionnée, il sera profitable de créer une commission consultative regroupant les diverses associations œuvrant pour et avec les seniors, partis politiques, voire la HE ARC Santé. Ceci dans le but d'être une plateforme d'échanges et de ressources en matière de politique vieillesse et de santé communautaire.

4. Politique communale : plan stratégique en 5 axes

Ce rapport présente donc un bilan des actions menées depuis l'acceptation de la politique vieillesse en reprenant les axes stratégiques de la politique communale ainsi que quelques pistes de réflexion sur les mesures à renforcer ou à créer. Pour chaque axe quelques mesures existantes sont présentées mais cette présentation n'a pas valeur de répertoire exhaustif de tout ce qui existe pour les aîné-e-s.

4.1. Améliorer l'information et la communication

Il est du ressort d'une commune de fournir à ses habitant-e-s une information la plus exhaustive possible des offres et prestations destinées aux seniors et à leurs proches. Il s'agit autant de faire connaître les prestations communales que celles émanant des milieux associatifs. Une étude récente de Pro Senectute montre que les seniors utilisent de plus en plus couramment internet ou qu'ils n'hésitent pas à se former s'ils n'en ont pas eu l'usage au préalable. C'est donc un moyen de communication tout à fait pertinent, mais il demeure insuffisant. L'expérience montre que la communication personnelle, directe par courrier postal est encore la plus efficace suivie des annonces ou articles dans les journaux, notamment pour les habitants de la commune dans le journal *Vivre la Ville*.

Mesures prévues en 2016

- *la publication d'un Guide pour les seniors permettant un accès aisé à l'information.*

Cette mesure n'a pas été effectuée pour deux raisons : d'une part, une version papier présentant toutes les offres est rapidement obsolète. Publier un tel guide des offres risquent de faire doublon avec les différents programmes édités par le réseau associatif (Pro Senectute, Mouvement des Aînés ou l'AVIVO qui tous publient un bulletin). De plus, il est difficile de diffuser un tel document en l'absence d'un lieu centralisé d'information et fort coûteux de passer par un envoi postal (pour rappel la Ville compte près de 6'000 habitants de plus de 65 ans). L'expérience de ces années montre par contre que l'information reste un point très important et difficile malgré l'excellente collaboration avec le Service de l'information et de la communication (communiqués de presse, articles dans Vivre la Ville en particulier).

- *la promotion d'une vision sociétale du vieillissement évitant la stigmatisation due à l'âge.*

Bien que le vieillissement de la population soit une chance et qu'il découle d'un niveau de vie de grande qualité, la perception sociale et médiatique de la vieillesse est le plus souvent dominée par une vision sombre et présentée essentiellement sous l'angle problématique. Développer et soutenir une autre perception est un travail de longue haleine qui a pris diverses formes, en particulier lors des présentations publiques demandées par le réseau (ANEMPA, les petits déjeuners de la promotion de la santé), lors de colloques nationaux, d'enseignements à l'Université de Neuchâtel ou encore dans les Hautes Ecoles.

Mesures existantes

En lieu et place du Guide, une attention soignée à l'accessibilité de l'information a pu bénéficier de la refonte complète du site de la Ville en 2015. Une entrée senior, facilement accessible, présentant les offres d'activités, de services et de logement a été créée. Il est intéressant de constater que durant le premier semestre 2020, il y a eu 823 consultations soit le double qu'en 2019 durant la même période. Ceci confirme la

tendance d'une généralisation progressive de ce moyen de communication.

Dès 2020 cette source d'information communale sera complétée par AROSS (Association Réseau Orientation Santé Social) acteur important de la Planification médico-sociale qui, outre son rôle d'orientation permettant aux personnes concernées et à leurs proches de choisir les prises en charge les plus adéquates, doit devenir le Guichet cantonal d'information socio-sanitaire. Pour soutenir AROSS dans cette tâche, dès avril 2020, la Ville met à disposition pour un loyer très modéré un petit local situé au centre-ville (rue St-Maurice 4) afin de garantir une permanence hebdomadaire.

Mesures à renforcer

Profiter de la journée internationale de la personne âgée du 1er octobre pour organiser un événement public, festif et/ou culturel.

Mesures à développer

Pour la commune fusionnée, créer un guichet d'accueil et d'orientation permettant aux familles, aux aîné-e-s et à leurs proches de mieux connaître les nombreuses prestations existantes. Cet organe peut avoir diverses formes, soit un bureau fixe centralisé, soit, mieux encore, un bureau itinérant permettant d'aller à la rencontre des habitant-e-s des quartiers, notamment de celles et ceux qui ont de la difficulté à se déplacer.

Pour renforcer une vision positive de la vieillesse, il serait intéressant de publier régulièrement dans le journal de la Ville des articles sur l'apport sociétal des aîné-e-s ou encore de donner la parole à des aîné-e-s actifs dans la vie de la cité.

4.2. Maintenir et renforcer l'intégration sociale et interculturelle

Il s'agit de bien prendre en compte la grande diversité des situations. La majorité des seniors est bien intégrée et représente une force vive pour la vie sociale et associative de la commune. Mais divers éléments comme la pauvreté, l'isolement, le sentiment de perte de sens (« avoir fait son temps ») sont des facteurs de vulnérabilité sociale que connaissent certain-e-s aîné-e-s.

Les recherches en gérontologie le montrent depuis plusieurs années, l'élément premier d'un vieillissement de qualité et en bonne santé est le maintien de liens sociaux, ceci avant même l'activité physique ou l'arrêt du tabac ! (Holt-Lunstad et al. 2010, cité par D. Spini). Toutes les politiques vieillesse des villes mentionnent cet élément qui reste pourtant un des plus difficiles à concrétiser.

Les activités intergénérationnelles sont des leviers puissants et intéressants pour le renforcement de la cohésion sociale et pour la lutte contre l'âgisme. Pour cela, il ne faut pas les réduire à la rencontre entre petits enfants et seniors, rencontres appréciées et précieuses mais qui n'épuisent pas le potentiel de cette approche. Pour renforcer la solidarité entre générations il faut pouvoir la vivre ! Si de telles relations existent spontanément à l'intérieur de la famille, les rencontres dont il s'agit ici sont plutôt extra-familiales. Or, de telles rencontres sont plutôt rares pour des raisons d'organisation du travail, d'institutionnalisation, de séparation du monde des loisirs, etc.

Les projets intergénérationnels doivent être une base pour que chacun puisse agir en tant qu'expert de sa génération, les jeunes adultes autant que les aîné-e-s. Un écueil est à éviter : l'angélisme ou le romantisme consistant à penser que de telles rencontres sont forcément harmonieuses alors qu'elles peuvent aussi être explosives et entériner les stéréotypes des uns et des autres. Nouer et entretenir de telles relations demande des efforts et un réel engagement. Pour mener à bien des projets suffisamment motivants pour s'investir activement dans un échange mutuel, les acteurs sociaux qui s'y lancent devraient trouver un appui professionnel (d'un animateur socio-culturel par exemple), une aide financière et/ou matérielle par la mise à disposition d'un local destiné à tous les habitants du quartier, par exemple. La Ville peut donc être un acteur majeur de la cohésion sociale en favorisant ou en soutenant des initiatives et des projets intergénérationnels.

Par ailleurs, si la cohésion sociale repose sur des liens de qualité entre individus et entre générations, l'intégration sociale, elle, repose sur l'accessibilité aux biens, aux activités et aux ressources disponibles. Il est donc aussi du devoir d'une commune de soutenir les plus vulnérables en luttant contre la pauvreté. En Suisse, on estime qu'un senior sur 5 est menacé de pauvreté³. Les femmes sont les plus menacées puisque le

³ Selon l'étude publiée en 2019 par le professeur Höpflinger et al. *Habitat et vieillissement. Réalités et enjeux de la diversité*

taux de pauvreté touche 17,6% d'entre elles, contre 11,4% des hommes, les parcours professionnels interrompus pour élever les enfants, un emploi à temps partiel ou encore des métiers peu valorisés en sont les causes principales. Concernant les personnes aux revenus les plus modestes, le soutien financier majeur réside dans les prestations complémentaires.

Pour la classe moyenne, les frais d'assistance sont entièrement à charge de la personne et peuvent représenter une lourde part du budget disponible puisque seules les prestations de soins relèvent de la loi sur l'assurance maladie. Avec l'avancée en âge et la fragilisation, les besoins d'assistance ou d'aide (faire les courses, se déplacer, faire le ménage, etc.) nécessaires à la qualité de vie de la personne vont croissants quand on vit à domicile. La situation s'aggrave encore lors de l'entrée en EMS où le coût de la part hôtelière (à Neuchâtel en moyenne 159.-/jour soit env. 4'830.-/mois) est à charge du résident qui peut voir ainsi disparaître sa fortune (jusqu'au seuil de 37'500.- pour une personne seule et 60'000.- pour un couple). Les enfants à qui la personne âgée aurait légué des biens moins de 10 ans avant son entrée au home peuvent être mis à contribution (mais sans excéder le montant de l'héritage reçu et en comptant une déduction forfaitaire de 10'000.- par année). Si les revenus du résident (AVS, LPP et allocations d'impotence) ne suffisent pas au paiement de la pension, le Canton prend en charge tout ou partie du prix de pension entre le prix facturé et les 122.80 CHF prix de pension reconnu par les PC.

Enfin, la rupture de l'isolement ainsi que le soutien quotidien aux aîné-e-s touché-e-s dans leur santé, reposent en grande partie sur les proches aidants (en particulier les femmes). Il faut savoir qu'environ 1,9 million de personnes accompagnent un enfant ou un adulte chaque jour en Suisse et qu'en 2016, cela a représenté 80 millions d'heures de travail, soit 3,7 milliards de francs (selon M. le Conseiller fédéral Alain Berset lors du débat au Conseil des Etats sur l'aide à apporter aux proches aidants⁴). Si des mesures d'aide et de soutien aux proches aidants ont été prises au niveau national en automne 2019, il n'en reste pas moins que les collectivités publiques doivent également signifier leur reconnaissance et valoriser leur travail.

La Commune peut également soutenir et valoriser le bénévolat essentiel à la qualité du vivre ensemble, bénévolat qui devrait compléter les

⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=47833#votum2>

relations de voisinage si importantes pour le sentiment d'appartenir à une communauté. En effet, les relations de voisinage font partie de ce qu'on appelle les « relations ténues » faites de signes de reconnaissance et de modestes coups de mains précieux pour les plus fragiles. Le paradoxe des relations de voisinage est qu'elles devraient être spontanées, il est donc difficile de les créer mais elles pourraient être encouragées par une communication publique des bonnes pratiques, des bons exemples.

4.2.1. Mesures prévues à partir de 2016 :

- *Le développement et la promotion des rencontres intergénérationnelles et interculturelles*

La Ville s'est fortement engagée pour le développement et le soutien du programme WIN3 mené par Pro Senectute qui consiste en la présence d'aîné-e-s dans les classes et sur la base d'un contrat entre l'enseignant-e et l'aîné-e dans plusieurs écoles de la ville.

En décernant le prix de la citoyenneté 2018, la Ville a valorisé et fait connaître les rencontres intergénérationnelles et interculturelles dans le cadre des visites faites par les femmes migrantes de RECIF aux aîné-e-s du home de l'Ermitage et du Clos de Serrières.

- *L'encouragement à la participation active des aîné-e-s aux démarches participatives*

Lors de chaque consultation de la population pour les divers projets urbanistiques notamment, les seniors sont toujours conviés via leurs associations ou par la représentation de la déléguée aux personnes âgées.

4.2.2. Mesures existantes

Pour le développement d'activités de loisirs, de formation, de culture et de socialisation, la Ville octroie des subventions à l'AVIVO et au Mouvement des Aînés.

Chaque année, la cérémonie d'accueil des nouveaux retraités habitant la ville est organisée conjointement avec les associations liées aux aîné-e-s. Ce moment de rencontre est l'occasion pour les divers acteurs associatifs de présenter leur offre et leur besoin en bénévolat.

Les centenaires reçoivent la visite du président de la Ville et du chancelier et reçoivent un cadeau. De même, les couples qui fêtent leurs 50 ans de mariage (puis tous les cinq ans) reçoivent un message fleuri.

Le Noël des bénéficiaires de prestations complémentaires organisé par le Service de l'action sociale est aussi un moment apprécié de reconnaissance et de partage.

Il existe de nombreuses initiatives de rencontre entre pensionnaires d'EMS et crèches ou entre EMS et jeunes adultes comme au home Les Charmettes⁵.

La journée internationale du 1er octobre a permis à deux reprises d'offrir aux seniors une séance de cinéma abordant une problématique liée à l'âge (utilisation de robots pour le maintien à domicile et choix de la fin de vie). Ces séances ont été suivies d'un apéritif offert par la Ville.

La Ville est également présente lors de la journée intercantonale du soutien aux proches aidants du 30 octobre. La déléguée aux personnes âgées participe également à la Commission cantonale des proches aidants, qui coordonne et promeut des actions de soutien dans ce domaine.

Mesures à renforcer

- Le lieu majeur de l'intégration sociale est le quartier, particulièrement pour les seniors ne pouvant plus se déplacer très facilement. La Commune devrait renforcer son soutien à une vie de quartier ; en mettant à disposition un point de rencontre (en louant une salle de café par exemple) dans lequel pourraient se développer des activités. Réflexions et démarches gagneraient à être organisées conjointement avec le Service de l'Intégration et des Infrastructures culturelles (ou avec un Service des quartiers). Pour garantir la réussite de ces rencontres, la Commune peut également renforcer son soutien aux associations qui proposent des activités aux seniors (Pro Senectute, la Croix-Rouge, les associations de quartier, etc.) ;

⁵ 1,2,3 *albums* : cette animation visant à promouvoir la lecture et l'échange intergénérationnel a donné pour la quatrième année consécutive l'occasion à des jeunes du Semestre de motivation (SEMO) et des résidents du home des Charmettes de se rencontrer et de dialoguer à travers la présentation scénographiée de livres-albums.

- Bien qu'un tel maintien ne soit en général pas de la compétence des Autorités, il est souhaitable de s'attacher à maintenir les commerces de proximité dans les quartiers dans toute la mesure du possible.

Mesures à développer

- Créer une Commission permanente du Conseil général dédiée à la politique de quartier, comme prévu dans la Convention de fusion (p. 22) et dans le Rapport d'information du Conseil communal au Conseil général concernant le soutien à la vie de quartier, la démocratie de proximité et les assemblées citoyennes, du 25 mars 2019 (rapport 19-008) ;
- Valoriser la transmission du savoir des aîné-e-s par la création de « brigades » intergénérationnelles pour des actions ponctuelles utiles à la vie du quartier ;
- Répondre aux problématiques propres au vieillissement et à l'accompagnement des seniors issus de la migration. Ces derniers courent des risques plus élevés de vivre un vieillissement précaire financièrement et en moins bonne santé, comme le montre le rapport de la Commission fédérale pour les questions de migration de 2012⁶ ;
- Organiser dans les quartiers des animations participatives, du type « World Café », pour récolter les besoins des seniors ;
- Soutenir activement le développement du bénévolat par un renforcement de la collaboration avec *bénévolat neuchâtel* ;
- Développer une politique de soutien aux proches aidants, notamment en introduisant dans le règlement du personnel administratif les mesures adoptées au niveau fédéral en décembre 2019, octroyant la possibilité de congés, en partie rémunérés, en cas d'absence de courte durée (3 jours au plus par cas et 10 jours au plus par année⁷) pour prodiguer des soins à un proche.

⁶ « Alors nous sommes restés... ». *Les migrantes et les migrants âgés en Suisse*. Etude menée sous la direction de Mmes H. Hungerbühler et C. Bisegger de la Croix-Rouge suisse.

⁷ Message concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches (22 mai 2019) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2019/3941.pdf>

- Encourager les seniors à participer aux futures assemblées citoyennes ;
- En lien avec les musées, former les seniors à être des « passeurs de culture », comme il en existe à Lausanne en partenariat avec Pro Senectute ;
- Introduire un jour par semaine de gratuité des transports publics pour les personnes en âge AVS sur le territoire communal afin d'encourager le mouvement et la possibilité d'activités sociales et/ou culturelles ;
- Organiser des initiations à l'informatique à domicile pour les seniors à mobilité réduite⁸ ;
- Exiger des Autorités cantonales que les personnes ayant très probablement droit aux prestations complémentaires soient informées automatiquement par une lettre personnelle sur la base de leur déclaration fiscale, comme c'est déjà le cas dans le canton du Jura.

4.3. Développer l'habitat pour les personnes âgées

La politique du maintien à domicile des seniors le plus longtemps possible tout en favorisant leur autonomie nécessite le développement d'un habitat adapté. C'est sans conteste un des défis majeurs de la politique du maintien à domicile voulue par la planification médico-sociale.

Un ratio de 42,6 appartements avec encadrement par mille habitants en âge AVS est la base de calcul utilisée par la planification médico-sociale (PMS)⁹. On compte environ 6'000 retraité-e-s en ville de Neuchâtel (5'892 au 31-12-2019), il faudrait donc 255 appartements avec encadrement. Sachant que la ville est un lieu apprécié des seniors puisqu'ils y trouvent toutes les commodités, ce chiffre est indicatif, mais à ce jour, on en est encore loin puisqu'il n'existe que 15 appartements au Clos-de-Serrières qui sont labélisés « appartements avec encadrement » ; soit un logement adapté aux personnes à mobilité réduite (normes SIA 500) avec des prestations d'encadrement : une aide à la transition avant et dans les jours

⁸ Exemple lausannois : <https://tutovideo.ch/association-easyswap/>

⁹ Art. 4 du règlement cantonal sur la planification et la reconnaissance des appartements avec encadrements, du 16 septembre 2015.

qui suivent l’emménagement ; des visites de courtoisie ; des moyens techniques de sécurité et une présence régulière avec l’organisation d’activités sociales (repas, animations, etc.).

Par ailleurs on compte 135 appartements dédiés aux aîné-e-s (mais non labélisés) gérés par diverses fondations. Tous ces logements ont un loyer aux normes des PC.

Il s’agit également d’être créatif et de soutenir diverses formes d’habitat : colocations ; coopératives d’habitants intergénérationnelles ou encore promouvoir des rénovations qui permettent une approche intergénérationnelle grâce à un habitat adapté aux besoins des aîné-e-s comme des familles.

Mais la qualité d’un habitat ne se mesure pas seulement au logement mais bien à l’ensemble de l’environnement construit (places de rencontre ombragées, parcs, présence de bancs en suffisance, accessibilité aux immeubles, etc.) ; en résumé, quatre éléments sont fondamentaux : la présence de commerces, des lieux de rencontre, la desserte en transports publics et l’existence d’espaces de nature.

Pour répondre au mieux aux besoins des habitants il est de première importance de développer des solutions communautaires et des aménagements de quartier avec des locaux ouverts, accessibles à tous et, dans la mesure du possible, de prévoir des salles communes dans les immeubles ou encore la possibilité de développer des activités communes dans les parcs. A l’instar de la Ville de Lausanne, la Commune fusionnée pourrait développer l’approche des « contrats de quartier » dont la définition est: « Un contrat de quartier est un engagement de confiance entre la Ville [de Lausanne] et les personnes qui habitent et/ou travaillent dans le quartier pour réfléchir et participer ensemble à l’amélioration durable de la qualité et du cadre de vie du quartier. Il s’agit à la fois de réaliser des projets communs pour un quartier existant, des projets de proximité liés à la vie quotidienne et de favoriser le dialogue entre les habitants et les autorités communales, tout en expérimentant une démarche participative citoyenne ». (Tiré de Préavis politique vieillesse, Lausanne 2018, p. 15). Il existe également l’approche communautaire développée par Pro Senectute des « quartiers solidaires » plus centrée sur les aîné-e-s.

Mesures prévues en 2016 :

- *Une politique de développement de l'offre de logements avec encadrement à loyers modérés*

Divers projets sont en cours et dans un avenir proche environs 200 appartements pourraient être mis sur le marché (Gouttes d'Or, Bella Vista, Tivoli sud et Portes-Rouges). L'offre devrait donc pouvoir s'étoffer dans les prochaines années.

- *La présence d'accueils spécialisés*

Depuis 2016, plusieurs accueils de jour et de court-séjour se sont ouverts mais cela relève de la politique cantonale, par contre l'ouverture d'une pension, structure prévue par la Planification Médico-Sociale et permettant d'accueillir des aîné-e-s socialement en difficulté n'a pas encore été concrétisée. Des réflexions sont en cours à ce sujet avec l'Office cantonal du maintien à domicile et de l'hébergement.

Mesures existantes

Intégration de mesures permettant la construction d'appartements avec encadrement dans le Plan d'aménagement local (PAL)¹⁰.

Présence de représentants de la Ville dans plusieurs conseils de fondation propriétaires d'immeubles pour personnes âgées.

Soutien du Service de l'urbanisme à intégrer des appartements avec encadrement dans les nouvelles constructions.

Mesures à renforcer

Encourager les propriétaires et gérances à adapter l'accès aux immeubles par la pose de mains courantes ou de rampes d'accès lorsque des escaliers font obstacles aux déambulateurs, aux poussettes ou aux fauteuils roulants.

Renforcer le rôle social des concierges.

¹⁰ La motion 20-304 qui prie le Conseil communal d'étudier le développement d'une offre suffisante d'appartements avec encadrements et loyers abordables est étudiée dans ce cadre.

Mesures à développer

Pour prévenir les chutes, offrir des visites diagnostiques du logement par des ergothérapeutes afin de l'adapter à la fragilisation.

Dans le parc immobilier de la Ville mais aussi dans celui d'institutions comme Prévoyance.ne, concevoir un concept d'échange d'appartements entre locataires âgé-e-s, occupant de grands appartements, et familles à l'étroit dans de petits logements¹¹.

4.4. Veiller au maintien de la mobilité des seniors au sein de la ville

Le vieillissement entraîne un rétrécissement de l'espace de vie, or il est important de permettre aux seniors de maintenir les liens sociaux et leur indépendance le plus longtemps possible. Pour cela diverses mesures sont nécessaires et bien connues. Dans le sondage fait auprès des aîné-e-s à mobilité réduite, le manque de bancs ou de sièges relais était systématiquement signalé. D'autre part, il faut favoriser une bonne accessibilité aux immeubles, allonger la durée des feux, abaisser les trottoirs, modérer la vitesse du trafic, entretenir des cheminements sécurisés, des îlots de sécurité pour traverser les grandes artères, mettre des mains courantes dans les escaliers et sur les tronçons escarpés.

Mesures prévues en 2016

- La qualité de l'aménagement urbain

Des promenades diagnostiques ont eu lieu avec les personnes concernées (habitants du quartier ; personnes avec handicap) dans le quartier de Serrières (2016), à la Coudre (2017) et dans le Vallon de l'Ermitage (2019). Ces promenades se sont déroulées en partenariat étroit avec divers services de la Ville (infrastructures, urbanisme, mobilité, sécurité). Ces actions ont permis des aménagements, peu coûteux mais très utiles à la sécurisation des déplacements non seulement des aîné-e-s mais de l'ensemble des habitants du quartier.

¹¹ Cette possibilité existe à Bâle. De plus, la Commune prend en charge la différence de loyer pour les personnes à bas revenus.

- *L'accès aux transports publics*

Grâce à la LHand votée au niveau fédéral en 2003, la mise aux normes de l'accessibilité des arrêts de bus aux personnes avec handicap est en cours. Ces aménagements aident grandement l'accessibilité des seniors aux transports publics.

- *Le renforcement de la sécurité*

Pour augmenter la sécurité des aîné-e-s dans leurs déplacements, les campagnes *Tu m'as vu* (se rendre visible dans l'espace public) et *Vas-y mollo* (encourageant une bonne cohabitation entre piétons, vélos et skateurs) ont été conçues en lien avec le service de la mobilité.

Des ateliers « Marcher sans limite d'âge » ont été organisés en partenariat avec Mobilité piétonne. Ces ateliers sont l'occasion d'aborder la prévention des chutes.

- *La garantie d'une bonne accessibilité aux services et bâtiments publics*

Grâce aux travaux entrepris ces dernières années, comme la rénovation de l'Hôtel de Ville ou le déplacement des guichets du contrôle des habitants dans un nouveau bâtiment, ces lieux sont devenus plus accessibles. En revanche, il reste encore des aménagements à faire concernant par exemple l'accès à la BPU, l'accès à la réception du Service communal de la sécurité ou aux bureaux de l'administration sis Faubourg de l'Hôpital 2 et 4.

Mesures existantes

Afin d'encourager la pratique de la promenade dans la forêt à la périphérie de la ville, des itinéraires sans obstacles, à plat et accessibles en transports publics sont aménagés avec des bancs installés à distance régulière. Ces aménagements sont en cours avec le service de la faune, des forêts et de la nature.

En partenariat avec l'ATE, Neuchâtelroule et les homes des Charmettes, Clos-Brochet et les Myosotis, la Ville a soutenu le projet *A vélo sans âge*, consistant à mettre à disposition des personnes fragilisées un rickshaw conduit par des pilotes formés.

Mesures à renforcer

Etendre les promenades diagnostiques à tous les quartiers de la commune fusionnée.

Publier un recueil des promenades fraîcheurs en indiquant leur degré de difficultés.

Mesures à développer

Etablir, en partenariat avec Pro Infirmis, une carte des lieux accessibles aux fauteuils roulant ou aux déambulateurs.

Cartographier la présence de WC publics. Améliorer leur accessibilité et leur entretien. Développer un partenariat avec les restaurateurs permettant un accès aux toilettes sans devoir consommer comme cela existe par exemple à Bâle (*nette Toilette*).

4.5. Renforcer la promotion de la santé et la prévention auprès des seniors

La santé au grand âge, lorsque la fragilité s'installe, comprend non seulement des soins médicaux (couverts par l'assurance maladie) mais des prestations d'assistance et d'aide visant au maintien de la qualité de vie (aide au ménage, aux courses, à la cuisine, etc.). Or ces prestations sont à charge de la personne (hormis pour les personnes touchant des prestations complémentaires). Pourtant les inégalités sociales (formation, parcours professionnel, réseau social, vie culturelle) qui ont marqué le cours d'une vie persistent au grand âge et entraînent des conditions matérielles très disparates face au risque d'une dépendance. La difficulté financière pour les personnes aux rentes modestes (juste au-dessus du seuil des prestations complémentaires) fait courir le risque de ne pouvoir bénéficier de prestations d'aide suffisantes ou alors de faire porter l'effort exclusivement sur la famille si elle est présente.

Dans ce cadre, la prévention et la promotion de la santé jouent un rôle particulièrement important pour maintenir une bonne qualité de vie. En 2015, un inventaire des actions de prévention et promotion de la santé a montré deux lacunes : la prévention dans le monde du travail (thématique qui a été développée par le Service des ressources humaines) et la prévention auprès des seniors.

Mesures prévues en 2016

- *Installer du matériel de gymnastique douce dans les parcs de la ville et les places de jeux.*

Une balançoire pour enfants avec handicap a été installée dans la place de jeu du Jardin Anglais. D'autres installations pour adultes sont en cours d'installation avec le service des parcs et promenades.

- *Etoffer l'offre d'ateliers de soutien à la mobilité.*

Divers ateliers concernant l'accès aux transports publics sont proposés et concernent les personnes peu familières des transports publics. Ils touchent notamment les aîné-e-s qui doivent renoncer à la voiture. Un autre atelier s'adresse plus spécifiquement aux personnes avec un déambulateur afin de leur permettre d'élargir leur périmètre de mobilité. Enfin, en partenariat avec Pro Vélo et LocoEmotion, des ateliers d'initiation au vélo électrique ont lieu chaque année.

Mesures existantes

Pour encourager le mouvement, un tarif réduit AVS/AI pour les cours est proposé par le service des sports, tarif automatiquement accordé en fonction de la date de naissance lors de l'inscription.

Des ateliers « A table pour discuter cuisine » et un flyer s'adressant aux 75 ans et plus ont été conçus pour prévenir le déséquilibre alimentaire voire la dénutrition.

Pour soutenir et faire connaître l'offre de gymnastique douce à domicile organisée par Pro Senectute, la Ville a fait un courrier à tous les habitant-e-s de 75 ans et plus.

Un atelier de prévention de l'isolement, voire de la dépression qui peut lui être associée, s'adresse aux personnes à la retraite depuis un an ou deux. En effet, dans une société où la dimension professionnelle est un facteur très important de l'intégration sociale, il peut s'avérer difficile de réussir le remaniement identitaire qu'implique la retraite. Les besoins d'appartenance, de reconnaissance et d'estime de soi risquent alors de n'être plus satisfaits. Cet atelier est animé par des retraités confirmés de l'association Innovage.

Un plan Canicule – Grand froid a été créé en 2019 avec le Service communal de la sécurité pour permettre aux personnes les plus fragiles d'être contactées quotidiennement pendant les périodes les plus risquées pour la santé. Cette offre de service a rencontré un beau succès puisque 108 personnes se sont inscrites. A l'automne, une évaluation par questionnaire leur a été envoyée avec un taux de réponse de 61% ce qui est assez remarquable. Globalement les personnes étaient très satisfaites tout en soulignant, pour 20% d'entre eux, que les appels pouvaient être moins fréquents. Une autre indication précieuse concerne la communication : 57% avait été informé grâce au courrier personnel et 34% au travers des médias. Pour l'été 2020, le Plan canicule est reconduit et s'étend aux communes fusionnantes.

Lors du confinement dû à la pandémie du coronavirus, une hotline dédiée aux aîné-e-s et aux personnes vulnérables habitants Neuchâtel, Corcelles-Cormondrèche et Peseux a pu être rapidement mise en place. Cette hotline a été utilisée par 250 personnes dont une centaine la première semaine. L'efficacité de cette hotline est due en grande partie grâce à la bonne qualité du partenariat, tant à l'intérieur de l'administration qu'avec les partenaires du réseau ; Bénévolat Neuchâtel en particulier qui a mobilisé les scouts et proposé une plateforme sur laquelle les demandes d'aide pouvaient être transmises.

Mesures à renforcer

Les succès rencontrés par les offres de service via une hotline dédiée montrent l'intérêt de pouvoir pérenniser un tel système. Une plateforme d'intervention solidement dotée devrait se créer pour garantir une meilleure adéquation entre la détection précoce faite par les médiateurs urbains et par les agents de sécurité publique de problèmes rencontrés par les aîné-e-s et les solutions à disposition pour y répondre.

Dans le domaine de la prévention des chutes, encourager les seniors à adapter leur logement ou à en faire la demande aux gérances et propriétaires.

Mesures à développer

Organiser des ateliers de prévention gratuits sur les directives anticipées ; les addictions ; les risques suicidaires ; la mémoire, etc.

Soutenir financièrement l'achat de lunettes, les soins dentaires et le matériel orthopédique pour les personnes dont les revenus sont modestes mais qui ne bénéficient pas des prestations complémentaires. Le fonds de Solidarité ainsi que le fonds des Vieillards sont des ressources possibles pour des soutiens ponctuels.

Mettre à disposition des sacs poubelles taxés pour les personnes atteintes d'incontinence (ces sacs pourraient être distribués via les permanences d'AROSS).

5. Les prestations dans la Commune fusionnée

Bien que seule la Commune de Neuchâtel dispose d'un poste dédié à la politique vieillesse, différentes prestations se retrouvent dans les autres Communes. De manière synthétique, il s'agit notamment de :

Description	Z	P	C	V
La construction d'appartements avec encadrement. Dans le cadre de la Planification médico-sociale, toutes les communes sont requises de construire des logements adaptés aux aîné-e-s	X	X	X	X
Noël des isolés ou Noël des bénéficiaires de prestations complémentaires	X	X	X	X
Soutien financier ou matériel à des associations œuvrant pour les aîné-e-s	X	X	X	X
Ateliers favorisant la mobilité des aîné-e-s	X	X	X	X
Sections seniors des sociétés de gymnastique	X	X	X	X
Cérémonie d'accueil des nouveaux retraités	X		X	
Jubilaires 100 ans (avec visite du président du CC), noces d'or (dès 50 ans de mariage)	X	X	X	X
Subventionnement d'une sortie (annuelle) des aîné-e-s ; journée avec repas pour les 70 ans		X	X	X
Repas pour les 75+		X		
Informations et/ou agenda en ligne	X		X	X
Ateliers de promotion de la santé	X		X	
Rencontres intergénérationnelles	X		X	

6. Impacts de la proposition

6.1. Impact sur l'environnement

Le présent rapport d'information n'a pas d'impact direct sur l'environnement.

6.2. Impact sur les finances

Les actions entreprises durant ces années ont été financées par le budget de fonctionnement de la déléguée aux personnes âgées et à la promotion de la santé. Aucun budget supplémentaire n'a été nécessaire. Dans ce cadre, le budget alloué actuellement doit permettre de poursuivre les actions et programmes en cours.

Cependant, il est à noter que les projets proposés, notamment pour des déploiements à l'échelle des quartiers pourraient nécessiter des moyens supplémentaires à terme.

Le travail de la déléguée est toujours un travail en réseau, dès lors, de nombreux projets sont supportés financièrement par d'autres partenaires (Associations) ou Services (Infrastructures, Mobilité, Sécurité, Urbanisme, ...).

6.2.1. Impact sur le personnel communal

Le présent rapport d'information n'a pas d'impact direct sur le personnel communal dans la mesure où les propositions du Groupe de travail spécifique santé (GTS santé) de la fusion a proposé de maintenir la dotation actuelle (0.7 EPT) pour le poste de déléguée aux personnes âgées et à la promotion de la santé.

7. Conclusion

Compte-tenu de la réalité démographique et des enjeux socio-sanitaires, notre Conseil estime que le poste de délégué-e aux personnes âgées et à la promotion de la santé, créé en 2013, a pris tout son sens durant ces dernières années, à plus forte raison encore durant la pandémie de COVID-19 où son rôle a été particulièrement efficace et nécessaire. Son action sera cruciale pour l'harmonisation des activités et le développement de projets au sein de la nouvelle commune. Le présent rapport explicite

les diverses facettes d'une politique vieillesse focalisée sur la vie sociale aussi bien que sur le champ de la promotion de la santé. Les quatre communes proposent déjà bon nombre de prestations qu'il s'agira soit de maintenir en l'état, soit parfois de renforcer ou d'adapter.

Trois aspects émergent de ces 5 ans de pratique :

- La nécessité d'un travail transversal aux différents Services de l'Administration,
- La nécessité d'un travail en réseau avec les différents partenaires associatifs,
- La nécessité de développer un travail de proximité en développant une politique de quartier, politique la plus à même de lutter contre l'isolement qui guette parfois les personnes les plus âgées.

C'est dans cet esprit que nous vous prions, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir prendre acte du présent rapport d'information.

Neuchâtel, le 29 juin 2020

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL:

Le président,

Le chancelier,

Thomas Facchinetti

Rémy Voirol