

Mesures communales pour favoriser le bien-être des personnes âgées¹ pendant le semi-confinement lié à la pandémie de COVID-19

1. Contexte et mandat

Au début du mois de mars 2020, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) caractérise les personnes de 65 ans et plus comme des personnes particulièrement vulnérables face à la maladie COVID-19. Quelques jours plus tard, le Conseil Fédéral définit la situation d'extraordinaire et « [...] appelle la population à éviter tous les contacts superflus, à garder ses distances et à respecter les règles d'hygiène. Il demande en particulier aux plus âgés de rester chez eux »².

Suite à cette annonce, tous les domaines de la société s'organisent. Les écoles ferment, les entreprises mettent en place le télétravail, les autorités demandent la fermeture des commerces et autres services non-essentiels à la santé de la population. En parallèle, toutes sortes d'initiatives sont prises pour garantir à la population le maintien d'une vie la plus normale possible face à la menace invisible qu'est le coronavirus.

En Suisse, le Canton de Genève invite les communes à la mise en place de plans de solidarité pour protéger les plus vulnérables. Le Canton de Vaud élabore un plan de soutien logistique en soutien aux communes qui sont au premier plan pour faire face à cette situation extraordinaire. Dans toute la Suisse romande, des mesures communales sont mises en place pour garantir le bien-être des personnes vulnérables dont font partie les aîné-e-s.

C'est en effet à l'échelon communal que les autorités sont les mieux placées pour garantir des conditions favorisant le bien-être de la population. Comment les communes ont-elles fait face à la situation inédite vécue? Comment ont-elles garanti des services à la population la plus âgée et mis en place des me-

ures originales pour répondre aux nouveaux besoins? Comment les communes ont-elles promu le bien-être des aîné-e-s malgré les recommandations à ne pas sortir?

Ce document propose un recueil des principales mesures mises en place dans les communes en Suisse romande, pendant la période qui s'étend de la mi-mars à la mi-mai 2020 ainsi qu'une synthèse des principaux enjeux.

2. Démarche

Le recueil est le fruit d'une revue de presse (télévision nationale et locale, presse régionale et communale) ainsi que de recherches ciblées sur Internet: Google³, sites et pages Facebook des communes. Les newsletters de partenaires spécialisés ont été consultées (PLATEFORME des associations d'aînés de Genève, Association des communes Suisses, Union des villes suisses, Réseau francophones des villes amies des aînés et AGE Platform Europe). Enfin, plusieurs entretiens avec du personnel communal ont complété les données grâce à des questions plus ciblées. Au total, des informations sur près de 30 communes romandes de taille moyenne⁴ ont été recueillies.

¹ Dans ce document, les notions de personnes âgées de seniors et d'aîné-e-s seront utilisées pour définir les personnes âgées de 65 ans et plus considérées comme vulnérables face à la maladie COVID-19.

² Communiqué de presse du 17.03.2020, <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78454.html> (consulté le 27.08.2020)

³ Les mots clés utilisés étaient: covid/coronavirus – nom de la commune – solidarité – aînés/seniors/personnes âgées.

⁴ Entre 5000 et 30'000 habitant-e-s.

Sans prétention à l'exhaustivité⁵, ce recueil permet d'avoir une vue d'ensemble des principales actions menées par les communes pour promouvoir la santé des personnes de 65 ans et plus. Les mesures et initiatives sont décrites ci-dessous et classées selon des besoins auxquelles elles ont l'ambition de répondre.

3. Des besoins inédits

Pendant le semi-confinement qui s'est étendu de la mi-mars à la mi-mai 2020, nous avons été témoins d'un élan de solidarité venant de toute part (particuliers, associations d'aînés – ou non, etc.), beaucoup de ces actions et expériences ont été relayées dans les médias. Le présent recueil s'intéresse en particulier aux mesures qui ont été mises en place et/ou coordonnées **par les communes** pour la population de 65 ans et plus⁶ pendant cette période. Nous signalerons également lorsqu'une commune a relayé une offre ou orienté la population vers des mesures organisées par des tiers.

Différents besoins ont été identifiés, en temps normal, ces besoins sont couverts par une personne elle-même ou par son entourage. Lors du semi-confinement, des adaptations ont été nécessaires et des solutions imaginées afin de pouvoir continuer à répondre à ces besoins sans qu'une personne vulnérable n'ait à sortir de chez elle. L'ordre de présentation des mesures ci-dessous correspond à peu près à l'ordre chronologique et à la fréquence de leur mise en place.

3.1 Besoin d'informations

Pendant le semi-confinement, les communes ont représenté un point de contact très important pour les habitant·e·s cherchant des informations sur la situation sanitaire, ayant des questions à propos de leur santé ou encore sur les implications du semi-confinement pour leur quotidien.

Dans le but de répondre aux interrogations de ses habitant·e·s, de rappeler les mesures de sécurité, de transmettre les messages de l'OFSP ou toute autre information utile concernant les implications pour le quotidien des habitant·e·s (ajustements au sein de la commune: réorganisation de services, horaires d'ouvertures, etc.), différentes solutions ont été adoptées:

Envoi d'un courrier

Une majorité des communes a envoyé un courrier adressé aux personnes de 65+ et signé par l'exécutif communal. Ce

courrier était souvent l'occasion de rappeler les consignes de sécurité et d'inviter une nouvelle fois les personnes à rester chez elles. Souvent, le courrier proposait aux personnes ayant besoin d'aide de s'adresser à la commune par téléphone ou par e-mail. Certaines communes ont aussi joint à ce courrier une enveloppe réponse invitant les personnes à leur faire part de leurs besoins.

Organisation d'une permanence téléphonique

La grande majorité des communes a ouvert une ligne téléphonique (hotline) dédiée aux questions liées à la crise. Certaines de ces hotlines étaient ouvertes à toute la population et d'autres réservées aux personnes âgées. Certaines de ces lignes étaient déjà en service avant la crise, par exemple, la ligne téléphonique du service social est devenue la ligne dédiée aux questions des seniors ceci en étendant les horaires de réponses et en organisant des permanences. D'autres communes ont créé une ligne spécifiquement pour cette occasion. Ces lignes avaient pour but de répondre aux questions des personnes et de les orienter. Les questions liées à l'état de santé des personnes étaient en général relayées aux cantons ou à des lignes spécialisées. Les hotlines ont aussi permis de répondre au besoin de lien, en rassurant et en permettant aux personnes de parler et d'être écoutées.

Mise en ligne d'une page dédiée sur le site Internet de la commune

Plusieurs communes ont dédié une ou plusieurs pages de leur site Internet aux informations liées au coronavirus. Cette page Internet regroupait toutes les informations utiles et a été régulièrement actualisée en fonction des évolutions de la situation sanitaire et des implications pour le quotidien. Très peu de communes se sont contentées de ce moyen de communication qui ne permet pas de toucher les personnes qui n'utilisent pas Internet.

Envoi d'un guide ou d'éditions spéciales du journal communal

Certaines communes ont envoyé aux personnes dites vulnérables un guide regroupant toutes les informations pratiques et utiles au quotidien mais aussi des idées pour répondre aux

⁵ La recherche Internet des communes a été menée en juillet, nous n'avons pas eu accès aux pages telles qu'elles se présentaient au plus fort de la crise.

⁶ Plusieurs communes se sont appuyées sur leur plan canicule pour mettre en place un « plan COVID-19 », ce plan concernait en priorité les personnes âgées de 75 et plus.

autres besoins cités ci-dessous : « maintenir le lien social » et « bouger et se divertir ». C'est le cas de la ville d'Onex avec son guide « **Bien vivre le confinement** »⁷ à l'attention des seniors onésien-ne-s. Ces informations ont aussi été transmises via le journal de la commune envoyé à toute la population, comme par exemple le « **Bagnes Info, Numéro spécial Coronavirus** »⁸ (mai 2020).

Affichage public

Les informations utiles (affiches de l'OFSP, numéros de téléphones utiles et autres infos pratiques) ont parfois été affichées dans les commerces ouverts, les lieux de passage ou les immeubles. Ces informations visaient donc les personnes âgées qui n'avaient pas connaissance des consignes ou des potentiels multiplicateurs (voisins, concierges, proches aidants, etc.) qui pouvaient transmettre les informations aux personnes concernées. L'affichage a aussi été utilisé pour encourager la solidarité entre les personnes au sein du voisinage comme par exemple dans les communes vaudoises qui ont repris l'affiche proposée par **Pro Senectute Vaud** ou dans la **commune de Lancy**.⁹

Travail social hors murs

Certaines communes comme Carouge dans le canton de Genève ont maintenu l'activité des travailleurs-euses sociaux-ales hors murs. Même si les interventions ne visaient pas spécifiquement les aîné-e-s elles ont parfois été utiles pour informer les personnes en cas de besoin. Les polices locales ont aussi joué un rôle d'information.

3.2 Besoin de gérer son quotidien : faire ses courses, sortir son animal de compagnie, sortir ses poubelles, payer ses factures

Les communes ont pris un rôle de coordination important pour mettre en relation des institutions ou des personnes disponibles pour aider celles et ceux ne pouvant pas sortir. Cette coordination a pris différentes formes.

Collaboration avec les institutions d'aide à domicile du canton

Les organisations de soins à domicile des différents cantons ont continué la livraison de repas. Selon la situation des personnes, la fréquence a pu être augmentée et de nouveaux bénéficiaires inscrits.

Des bénévoles sont mis à disposition des personnes vulnérables

Les particuliers ou des groupes de volontaires s'annoncent à la commune — Dans certaines localités, des personnes privées se sont spontanément annoncées auprès de la commune pour aider. Plusieurs organisations comme les Jeunesses ou les scouts ont contacté leur commune pour se mettre à disposition des personnes vulnérables, c'est le cas dans plusieurs communes valaisannes ou à Vevey par exemple. Les communes ont fait le lien de différentes façons : en diffusant le numéro des aidant-e-s (groupes ou particuliers) ou en faisant le lien entre une personne dans le besoin et une personne disponible pour aider (transmission des coordonnées).

La commune organise des binômes — La commune a parfois organisé elle-même des binômes en mettant en relation une personne dans le besoin avec une personne disponible pour aider. Certaines de ces communes disposaient déjà de services de bénévolat et donc d'un « pool » de bénévoles (une partie de ces personnes faisaient toutefois partie du groupe vulnérable et n'ont pas pu être mobilisées pour ce type de bénévolat).

La commune recrute (et forme) des bénévoles — Certaines communes ont lancé activement un appel aux bénévoles (envoi de courriers, appels sur les réseaux sociaux, affichage) et le personnel communal a mis en lien les personnes afin de garantir des bénévoles « agré-e-s » et parfois formé-e-s par la commune, par exemple, sur les gestes barrière. Les bénévoles recruté-e-s pendant la crise étaient en général des personnes au chômage technique et disponibles pour aider à ce moment-là.

Utilisation d'une application — Créée par un particulier, l'application « **Vevey Solidaire** »¹⁰ permet de géolocaliser les offres et les demandes d'aide au niveau local. L'application étant en source ouverte, elle a été transposée dans 43 communes. Elle peut être utilisée par toute personne disposant d'un smartphone.

Le personnel communal est mis à disposition des personnes vulnérables

Le personnel communal au chômage technique est mis à disposition — Dans plusieurs communes, des fonctionnaires au chômage technique ont été recruté-e-s sur la base du volontariat pour faire les courses, les livraisons et répondre à d'autres

⁷ Disponible sur le site de la commune : www.onex.ch

⁸ Disponible sur le site de la commune : www.bagnes.ch

⁹ Disponibles sur vd.prosenectute.ch et sur www.lancy.ch

¹⁰ Plus d'informations sur le site Internet : www.citoyens-solidaires.org

besoins de la population âgée. Le personnel communal a assuré la prise des commandes par téléphone et la formation d'équipes de livreurs-euses.

Des travailleurs-euses sociaux-ales gèrent la demande et les livraisons — À Morges et dans d'autres communes qui emploient des animateurs-trices socio-culturel-le-s ou des travailleurs et travailleuses sociales hors mur, ces personnes ont elles-mêmes assuré les courses et les réponses à différents besoins.

Aspects financiers

Pour éviter les échanges d'argent (risque sanitaire et risques d'arnaques), certaines communes telle qu'Yverdon ont avancé l'argent pour les courses et l'ont refacturé aux bénéficiaires par la suite.

Dans la plupart des communes, une liste des restaurants et autres épiceries livrant à domicile a été établie et communiquée et certaines communes ont pris en charge les frais de livraison pour les personnes les plus fragiles pendant le temps de la crise.

3.3 Besoin de maintenir le lien social

Les personnes privées de leurs activités régulières ont vu leurs opportunités de rencontres disparaître. Certains seniors ont pu maintenir le lien avec des proches mais ont tout de même apprécié de savoir que la commune était à disposition en cas de besoin. Pour d'autres enfin, la commune a probablement joué un rôle central. Dans certaines communes, le plan de solidarité a encouragé le maintien des liens en général et de voisinage en particulier.

Appel(s) à chaque personne âgée identifiée

Dans certaines communes comme à Nyon, le personnel a identifié puis téléphoné à chaque personne âgée de 65 ans et plus pour prendre connaissance de leurs besoins. Ces téléphones étaient suivis d'une visite en cas de non réponse aux sollicitations.

Les personnes âgées souhaitant être rappelées ont parfois été mises en lien avec des bénévoles. Parfois le personnel communal a rappelé les personnes qui n'avaient pas signalé avoir besoin d'aide pour s'assurer que la situation n'avait pas changé quelques semaines plus tard. Enfin, certaines communes qui mettaient en place des visites aux personnes âgées ont remarqué que les binômes créés avant le confinement avaient maintenu leurs rendez-vous par téléphone.

« Alors que le mot d'ordre général était de rester chez soi, la Commune de Chavannes a mis en place un système d'écoute et de suivi téléphonique afin que personne ne se retrouve esseulé, en particulier parmi les personnes âgées. Michel Conti fait partie de la dizaine de bénévoles qui ont été mobilisés pour former des binômes. <On m'a envoyé par e-mail le numéro d'une personne à appeler. C'était celui de Marguerite.> Pour l'élégante grand-maman, le premier coup de fil a été une surprise totale, et bienvenue, même si elle précise que ses deux filles l'ont entourée à distance pendant la crise. <J'étais quand même bien seule. Les habitants de l'immeuble restaient chez eux. Nous avions tous peur.> » 24heures du 25 juin 2020¹¹

Distribution de repas festifs

À Marly et dans d'autres communes des attentions particulières ont été accordées aux personnes âgées. Par exemple, la commune fribourgeoise a livré des « friandises » pour l'anniversaire des personnes âgées confinées¹². D'autres communes ont organisé des livraisons de repas festifs pendant le week-end de Pâques.

Encourager les aîné-e-s à aider

Certaines communes ont encouragé les liens intergénérationnels. Certain-e-s aîné-e-s confiné-e-s pouvaient en effet se rendre utiles en faisant la lecture à des enfants, en aidant pour les devoirs. Dans cet exercice et à cause de la distance sociale, la maîtrise des outils numériques était centrale.

« Il est également proposé aux aînés de soutenir, par appel téléphonique ou vidéo, les familles en difficultés, face aux défis de l'école à la maison, en assurant un soutien scolaire aux enfants ou en proposant des activités. » Site Internet de la ville de Lancy

3.4 Besoin de se divertir et de bouger

La situation de semi-confinement a pu générer une certaine angoisse et a eu un impact sur le moral des personnes. En plus des impacts psychologiques qu'il peut avoir, le semi-confinement a des conséquences sur la santé physique des personnes qui ne bougent plus assez. Les communes ont mis en œuvre

¹¹ <https://www.24heures.ch/le-covid-a-rapporte-de-parfaits-inconnus-671444789684>

¹² <http://www.laliberte.ch/photos/galleries-de-l-annee-2020/ils-egaient-l-anniversaire-des-seniors-marlinois-560106>

et relayé des idées pour minimiser les effets sur la santé psychique et physique des personnes âgées.

Promouvoir les offres de cours de gym

Cette préoccupation a poussé les communes à encourager la population à continuer à bouger malgré le confinement. Les communes n'ont pas elles-mêmes organisé des cours, elles ont plutôt fait la promotion des initiatives comme les cours en ligne d'Unisanté ou de chaînes de télévisions locales.

« Proposés aux seniors durant la période de semi-confinement, les cours d'activités physique en ligne d'Unisanté ont fait carton plein. Les 40 vidéos proposées totalisent près de 57'000 vues! » Site Internet d'Unisanté

Livraison d'ouvrages de la bibliothèque

Les bibliothèques ont été fermées pendant la période de semi-confinement. Certaines bibliothèques communales ont mis sur pied un système de livraison d'ouvrages et de DVDs par téléphone ou par e-mail.

Envoi de vidéos, dessins et courriers

Certains jeunes et/ou enfants qui fréquentaient habituellement un centre d'animation communal ont préparé des vidéos ou des dessins à transmettre aux personnes vulnérables.

Organisation de lectures par téléphone

Des communes ont organisé des binômes pour des lectures au téléphone. Dans d'autres communes, ce sont les bibliothécaires communales qui ont organisé des lectures au téléphone.

Journal communal

En plus de donner des informations pratiques, le journal est parfois un moyen de faire le lien vers des idées d'activités, de lectures plus légères. À Conthey, le **journal communal**¹³ a même été créé de toute pièce par la population, ainsi chaque personne intéressée pouvait soumettre un article et ainsi garder le lien.

« A un moment, concernant les plus de 65 ans, nous nous sommes demandé comment les gens non connectés pourraient être informés », explique Claudine Fumeaux, conseillère communale en charge du dicastère santé, social et intégration. « Avec cette publication, nous souhaitons toucher la population entière, du point de vue géographique et aussi du point de vue intergénérationnel. Ce journal permet de se découvrir les uns les autres. Il y a dix villages dans la commune. C'est bien de vivre avec chaque identité et de les partager. » Le Nouvelliste, 12.05.2020¹⁴

4. Les communes comme coordinatrices et promotrices des actions en faveur des aîné·e·s

Communiquer avec le public-cible

Les communes ont multiplié les canaux de communication afin d'atteindre les habitant·e·s et de promouvoir les différents services offerts aux personnes dites vulnérables. Pour s'adresser spécifiquement aux personnes âgées, les communes ont privilégié la communication « papier » : la grande majorité des communes a envoyé un tout ménage ou une communication destinée aux personnes à risque, invitées à rester chez elles. Les affichages dans les quartiers et immeubles ont aussi été des moyens de communication utilisés par les communes afin de relayer des informations et d'encourager la solidarité pendant la période de semi-confinement. La ville d'Yverdon a profité des livraisons de courses pour glisser des dépliants informatifs dans les sacs de commissions destinés aux personnes âgées.

L'utilisation d'Internet et des moyens numériques a été très importante pour une grande partie de la population afin de rester en contact avec ses proches. Les communes ont aussi utilisé ces moyens numériques pour s'adresser directement aux personnes âgées et à de potentiels multiplicateurs via leur page Facebook ou leur site Internet. Ces outils peuvent s'avérer très utiles et la période de semi-confinement a sans doute rappelé l'importance de promouvoir l'inclusion numérique des personnes âgées.

Afin de s'assurer du bien-être des personnes âgées de 65 ans et plus, certaines communes ont téléphoné à chacune d'entre elles. Si, après plusieurs tentatives, le personnel n'obtenait aucune réponse, une visite au domicile était prévue (personnel communal, pompiers ou autre). Cette solution est probablement la plus pertinente pour toucher le plus grand nombre de personnes et celles pour qui l'envoi d'un courrier ne suffirait pas. Les personnes les plus âgées et/ou les plus isolées, les personnes malvoyantes, allophones, analphabètes ou ayant des troubles cognitifs par exemple.

¹³ Bonjour Conthey, avril 2020 disponible en ligne : http://www.conthact.ch/files/fichiers/galleries/2020_BonjourConthey/P1_Bonjour_Conthey_23_04_2020.pdf

¹⁴ Le Nouvelliste du 12.05.2020, disponible en ligne <https://www.lenouvelliste.ch/dossiers/coronavirus/articles/coronavirus-le-journal-bonjour-conthey-rassemble-les-habitants-de-la-commune-935999>

Si les journaux communaux ont été un élément central de communication dans plusieurs communes, il ne faut pas oublier les médias classiques (radio, TV, journaux locaux) qui ont aussi joué un rôle d'information très important pour promouvoir tous les services offerts aux personnes vulnérables. Il est dès lors intéressant pour un service communal qui souhaiterait communiquer largement de s'intéresser à ces canaux.

Coordonner les mesures

La période de semi-confinement que nous avons vécue en Suisse a vu naître une multitude d'actions de solidarités venant d'acteurs variés et organisées de façon différente selon les contextes cantonaux et les organisations communales. Des acteurs rattachés à l'administration communale (travailleurs-euses sociaux-ales, animateurs-trices socioculturel-le-s, services de cohésion sociale, etc.) et d'autres issus d'organisations subventionnées, de prestataires (associations, maisons de quartier) ou d'autres organismes locaux (scout, samaritains, société de jeunesse, clubs sportifs) ont été impliqués. Les mesures mises en place ont témoigné de la richesse du tissu associatif et de la capacité des communes et des autres acteurs à se mobiliser rapidement face à l'urgence.

Plusieurs mois après le semi-confinement et même si la maladie du COVID-19 fait toujours les gros titres, les directives sanitaires ont changé et la plupart des personnes ont repris une vie presque normale. Qu'en est-il des personnes âgées les plus vulnérables et quels enseignements peut-on tirer des mesures mises en place pendant cette période ?

Les communes ont montré qu'elles peuvent véritablement jouer un rôle de pivot des actions mises en place sur le territoire. Une question centrale est maintenant de savoir comment profiter de ces initiatives, et du lien créé avec la population et les différents acteurs sociaux pour pérenniser les mesures qui méritent de l'être et les adapter au contexte actuel.

Pour mettre en place des mesures pérennes et qui répondent véritablement aux besoins différenciés des personnes âgées, une collectivité ne peut faire l'économie d'un véritable état des lieux des ressources, besoins et des attentes des personnes concernées. En effet, si la plupart des initiatives ont été bien reçues (remerciements dans le courrier des lecteurs, par exemple), d'autres voix se sont aussi élevées pendant ce confinement pour faire part du mécontentement des aîné-e-s face aux injonctions reçues. Dans cet exercice, les communes pourront s'appuyer sur différentes études menées au niveau romand et qui s'intéressent au vécu des personnes concernées

Organisations cantonales et collaborations intercommunales

Si des mesures doivent être prises au niveau local, il est intéressant de voir que les cantons et certaines organisations et associations d'envergure cantonale ont assumé les tâches de coordination et ont partagé/diffusé les bonnes pratiques.

C'est le cas par exemple de la PLATEFORME des associations d'aînés à Genève qui a envoyé régulièrement des newsletters et invité ses membres à partager des informations utiles. C'est le cas également de Pro Senectute Vaud ou de Promotion Santé Valais qui ont diffusé des informations utiles pour que les personnes âgées puissent bien vivre le confinement.

Par ailleurs, les plus petites communes se sont souvent organisées de façon régionale afin de mettre ensemble plus de moyens, c'est le cas par exemple de Conthey, Vétroz, Ardon et Chamoson qui ont diffusé un flyer d'informations commun.

comme les études de la Haute école de travail social de Fribourg (HETS-FR) et de l'Institut de recherches sociologiques de l'Université de Genève.

Disposant dorénavant d'une vue d'ensemble des activités mises en place et de liens étroits avec le tissu associatif local, les administrations communales ont les ressources pour continuer à faire circuler les informations et ainsi promouvoir la solidarité et répondre de façon cohérente et coordonnées aux besoins des personnes les plus fragiles pour prévenir leur isolement.

Rédaction : RADIX Suisse romande