



Vieillessement

Répondre aux enjeux sociaux par une approche économique

ENJEUX

Alors que les mécanismes de solidarité mis en place par les acteurs publics pour prendre en charge le vieillissement de la population montrent leurs limites, des acteurs privés proposent des réponses aux besoins sociaux des plus solvables ; il en résulte un risque d'aggravation des fractures socioéconomiques. De plus, compte tenu de la répartition actuelle ou future des compétences, répondre pleinement à des enjeux sociaux tels que le vieillissement renvoie à une dimension transversale de l'action publique appelant la coordination des collectivités. Face à ces enjeux, Etd propose des pistes de réflexion en faveur d'une approche couplée des questions économiques et sociales par les différents niveaux de collectivités.

Annabelle BOUTET , Etd

L'allongement de la durée de la vie est une des caractéristiques de nos sociétés. Il se traduit par deux phénomènes : des périodes de vie à la retraite en bonne santé plus longues et une entrée dans la dépendance plus tardive. Or, l'allongement de la durée de la vie est généralement appréhendé par les acteurs publics sous deux angles : la prise en charge de la dépendance, et l'organisation et le financement du système de retraites. Cette approche est réductrice à plusieurs titres :

- les personnes âgées sont uniquement appréhendées via leurs besoins, auxquels l'État et les conseils généraux principalement répondent essentiellement via des aides à la personne. Il en résulte une image de charge et de coût de ces populations pour la société ; l'effet économique des biens et services qui leur sont destinés n'est pas envisagé (consolidation / création d'emplois ; gain / créations d'activités) ;
- les apports (transmission des savoirs, vie associative, vie politique, etc.) des retraités non dépendants ne sont ni pris en compte, ni valorisés économiquement ;
- l'approche par public cible prend le pas sur une approche territoriale permettant d'envisager la traduction des effets du phénomène au niveau local et l'organisation des réponses par les acteurs en présence (notamment en matière d'habitat, d'accès aux services, etc.).

Alors que nombre d'acteurs privés ont développé des offres de services et des produits adaptés aux besoins liés à l'allongement de la durée de la vie (logement, biens de consommation courante etc.), les acteurs publics y répondent par des aides sociales visant à corriger les inégalités. Il en résulte un risque d'aggravation des fractures socioéconomiques déjà existantes : d'une part des produits et des services accessibles uniquement aux plus solvables car garantissant une certaine rentabilité aux acteurs privés qui les créent et les fournissent ; d'autre part des acteurs publics devant garantir et financer, dans un contexte budgétaire contraint, des réponses aux besoins des personnes les moins solvables. A cette dichotomie public / privé s'ajoute, dans les approches des acteurs publics, une séparation entre questions sociales et économiques que la clarification et la répartition des compétences actuellement en débat dans le cadre du projet de loi de décentralisation pourrait accentuer. La présente note, issue des conclusions d'un programme conduit en 2012 par Etd avec 9 Départements et 4 Régions^[1], propose d'éclaircir ces tendances.

[1] Note et annexes Vieillesse sur le site d'Etd
<http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Vieillesse-enjeux-et-opportunités-de-developpement>
<http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-publications/Notes-d-Etd/Vieillesse-enjeux-et-opportunités-de-developpement-Annexes>

Les limites des mécanismes de solidarité existants

Face aux enjeux liés à l'allongement de la durée de la vie, les acteurs publics ont élaboré des politiques visant la résolution des difficultés d'une catégorie de population cible : les personnes âgées dépendantes. Ces politiques se traduisent en général par des aides aux personnes visant à corriger les inégalités en garantissant au moins solvables l'accès à des services, à l'habitat, etc.

Dans les faits, des aides de l'État, des collectivités et d'autres acteurs (par exemple les caisses de retraite, les mutuelles) mais également des dispositions fiscales se côtoient. Il apparaît alors difficile de mesurer leur cohérence et leur efficacité cumulée. Plusieurs rapports mettent en lumière certains points d'achoppement. A propos du soutien public à la perte d'autonomie, Hélène Gisserot, procureur général honoraire près de la Cour des comptes, a ainsi démontré que l'effet des aides fiscales réduit voire annule l'effet distributif du barème de l'APA qui est modulée en fonction des revenus⁽²⁾. Sur l'accueil des personnes en Ehpad, le haut comité pour le logement des personnes défavorisées interrogeait pour sa part l'articulation entre l'APA, l'aide fiscale au logement et l'aide sociale (qui prend en compte des critères sociaux mais n'intervient que lorsque la solidarité familiale est épuisée) : « Est-il juste, dans le cadre d'un dispositif de solidarité nationale des personnes valides vers les moins autonomes, que l'on ne prenne pas en compte la dimension des revenus ? Est-il juste qu'un résident dont la redevance est inférieure à ses ressources bénéficie d'une aide fiscale lorsque celui dont les ressources sont inférieures à la redevance devra faire appel à l'aide de ses enfants ? »⁽³⁾.

Par ailleurs, de par leur nature - la réparation de difficultés individuelles - les aides aux personnes rencontrent plusieurs limites. Si elles contribuent à corriger les inégalités entre les individus, elles ne favorisent pas toujours une mise en capacité des bénéficiaires. En effet, elles s'inscrivent dans une recherche de réponse à l'urgence (court terme) sans toujours se prolonger par un soutien dans la durée (long terme) favorisant l'autonomisation des personnes.

De plus, les aides aux personnes ne sont pas toujours articulées entre elles et sont parfois déconnectées des politiques de droit commun, ce qui peut accentuer un sentiment collectif et individuel de mise à l'écart de certains publics. Ainsi, au sein des conseils généraux, l'organisation de l'offre et la programmation des hébergements à destination des plus de 60 ans (Ehpa, Ehpad, foyers logements) sont fixés dans les schémas gérontologiques, sans articulation aux stratégies en termes d'habitat fixées notamment dans les PDH ou des orientations du Département en termes d'aménagement du territoire, d'accès aux services ou de mobilité qui pourtant impactent les plus de 60 ans au même titre que le reste de la population.

A cette mise en lumière des limites propres à l'aide à la personne en tant que modalité d'intervention, s'ajoute le contexte budgétaire contraint des acteurs publics qui interroge quant à la possibilité de poursuivre dans les mêmes conditions le financement des mécanismes de solidarité. Le groupe de travail État/Départements installé le 28 janvier dernier par le premier ministre a ainsi vocation à définir les conditions d'un financement pérenne permettant aux conseils généraux de faire face à la charge que représente notamment la gestion des trois grandes allocations

(2) Perspectives financières de la dépendance des personnes âgées à l'horizon 2025 : prévisions et marges de choix. Rapport à Monsieur Philippe Bas, Ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes handicapées et à la famille. Mission confiée à Hélène Gisserot. 188 p. Mars 2007
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000235/0000.pdf>

(3) Habitat et vieillissement : vivre chez soi, mais vivre parmi les autres ! 17^e rapport du haut comité pour le logement des personnes défavorisées. 82 p. Octobre 2012
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000572/0000.pdf>

(APA, PCH et RSA)⁽⁴⁾. Assurer le financement de ces allocations est un enjeu social mais également économique et territorial. La situation du secteur des services à la personne en est une illustration forte. Si des causes conjoncturelles (difficultés de trésoreries, créances clients, effets de la fin de certaines exonérations de charges etc.) expliquent la crise financière du secteur, elles sont renforcées par des faiblesses structurantes préexistantes liées à l'organisation du secteur (gouvernance, professionnalisation, etc.) et par les modalités de tarification définies par les conseils généraux⁽⁵⁾ [qui restent fortement encadrées par l'État]⁽⁶⁾. Au niveau des territoires, ces difficultés engendrent des risques de suppression d'emplois et de cessation d'activité pour les structures de services à domicile, et par conséquent de rupture d'offre pour les usagers. Les premiers pénalisés sont les moins solvables qui ne pourront couvrir un reste à charge croissant.

Compte tenu de cette situation, il peut paraître opportun de réfléchir à d'autres mécanismes de solidarité. Par exemple, le développement actuel des formes d'habitat groupé à l'initiative des collectivités, des professionnels de l'habitat, d'associations, d'acteurs sociaux, visant à répondre au besoin de logement entre tout domicile et tout établissement des personnes âgées non dépendantes, pourrait être l'occasion d'imaginer et d'intégrer un mécanisme redistributif entre les résidents, via des services payants à la carte ou une tarification fondée sur les revenus. L'élaboration par les collectivités d'argumentaires et de dispositifs visant à mobiliser l'épargne locale pourrait être une piste afin d'aboutir à une diversification des sources de financement des projets publics poursuivant des objectifs d'utilité sociale. Au regard du faible nombre d'exemples existants, il semble que les collectivités demeurent aujourd'hui éloignées de telles approches.

Apporter une réponse économique aux besoins sociaux: une piste peu explorée par les collectivités

L'allongement de la durée de vie a rapidement été considéré par nombre d'acteurs économiques comme un marché nouveau appelant la production de produits et de services adaptés. En effet, la 4^e étape de vie (entre la période d'activité et l'entrée dans la dépendance) concerne des personnes dont les profils de consommation sont proches de ceux des actifs mais dont la perte d'autonomie progressive peut induire des besoins spécifiques tant en termes de biens de consommation (habillement, alimentation, logement) que de services (soins, mobilité) ou de loisirs. Ces besoins sont générateurs de consolidation ou de création d'activités et d'emplois pour les acteurs économiques, pour beaucoup non délocalisables et pouvant également représenter des possibilités de vente à l'export.

[4] Financier durablement les allocations individuelles de solidarité. Portail du gouvernement. 29 janvier 2013
<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/financer-durablement-les-allocations-individuelles-de-solidarite>

[5] Mission relative aux difficultés financières de l'aide à domicile et aux modalités de tarification et d'allocation de ressources des services d'aide à domicile pour publics fragiles. Mission confiée par Madame Roselyne Bachelot-Narquin, ministre des solidarités et de la cohésion sociale. Poletti Bérangère. 63 p. Janvier 2012
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000024/0000.pdf>

[6] La tarification des services d'aide à domicile pour les personnes âgées : pratiques, normes et enjeux. Gramain, Xing. Septembre 2011
http://ces.univ-paris1.fr/membre/seminaire/S21/pdf/Gramain_11.pdf

La rentabilité de l'activité des acteurs économiques ayant saisi ces opportunités s'appuie notamment sur un choix de public cible : les personnes âgées les plus solvables. Dans ce contexte, les collectivités sont-elles vouées à répondre aux besoins des moins solvables ?

En visant à corriger les inégalités via des aides aux personnes, l'État et les collectivités s'inscrivent dans une approche sociale de la réponse aux besoins. Mais les acteurs publics ne gagneraient-ils pas, à l'image des acteurs privés, à développer également une approche économique des enjeux sociaux, c'est-à-dire favoriser la création de richesses en proposant des biens et des services plus adaptés aux personnes âgées ? L'observation montre que peu de collectivités se sont saisi des opportunités économiques liées à la réponse aux besoins sociaux. L'exemple du pôle domotique de Guéret montre qu'une coopération entre entreprises et acteurs publics permet de structurer une filière au niveau local⁽⁷⁾.

Le développement économique peut nettement poursuivre des objectifs d'utilité sociale : c'est l'objectif de l'économie sociale solidaire (ESS). Qu'en est-il des politiques ESS des collectivités ? Sont-elles définies dans une logique de contribution au développement économique local ? Ou avant tout dans une logique de réparation sociale (ni la réponse publique classique, ni la réponse privée ne répondant aux besoins sociaux) ? Ou encore de transformation de la société en diffusant des valeurs de coopération au travail, de partage des ressources, de lucrativité limitée⁽⁸⁾ ? Le soutien des collectivités aux acteurs de l'ESS vise-t-il à consolider ce secteur et à l'inclure dans la stratégie économique locale ou revient-il à suppléer leurs propres défaillances (budget contraint, politiques inadaptées aux besoins, etc.) ? A l'heure où tous les niveaux de collectivités s'engagent en faveur de l'ESS, un écueil majeur consisterait à ce que les politiques dédiées ne soient qu'un alibi visant à proposer une image vertueuse de l'économie plutôt qu'une occasion de réfléchir à une réponse économique aux besoins sociaux dans une logique de développement territorial⁽⁹⁾.

La clarification et la répartition des compétences : un risque d'accentuation du découplage entre économique et social

La clarification et la répartition des compétences sont au cœur des débats sur l'acte 3 de la décentralisation. Elles visent à mieux définir le contenu des compétences de chaque collectivité et donc leurs limites afin d'éviter des doublons, des chevauchements, etc.

Dans son discours du 5 octobre 2012 devant les états généraux de la démocratie territoriale au Sénat, le président Hollande a affirmé que le projet de loi de décentralisation privilégierait « la clarté » dans la répartition des compétences et

(7) <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Les-initiatives/Pole-domotique-de-Gueret-les-collectivites-font-le-pari-de-l-avenir> ; <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/Nos-thematiques/Services-Sante-Mobilite/Retour-sur-le-seminaire-la-question-sociale-dans-les-politiques-des-collectivites>

(8) Les économistes interrogent l'économie sociale et solidaire. Enquête réalisée pour le labo ESS et l'institut CDC pour la recherche. Alternatives économiques études et communication. 23 p. Janvier 2013

(9) Économie sociale et solidaire et collectivités locales - Note de cadrage : <http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/55209/619925/file/note-Etd-Responsabilite-societale-2013.pdf>

« ira jusqu'au bout de certains transferts » dans la logique des « blocs de compétences ». Les Régions se verraient confier l'ensemble des attributions en matière de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques de l'emploi. Les conseils généraux auraient compétence sur les politiques sociales et celles relatives au handicap. Ces blocs ne seraient plus partagés avec l'État et un seul niveau de collectivité serait qualifié de chef de file.

Au cours de la dernière décennie, l'État a confié la mise en œuvre de plusieurs dispositifs aux Départements (APA, PCH, RSA), ce qui a accru leurs rôles de fournisseurs d'allocations assurant des tâches administratives, au détriment de fonction d'animation et de prévention. On peut s'interroger sur ce que sera l'objectif d'une compétence Action sociale « clarifiée » : l'approche traditionnelle du soutien aux publics en difficulté pourrait à titre d'exemple s'élargir à une approche de la société visant la cohésion et la solidarité entre les personnes, ou privilégier l'accès aux droits et aux biens essentiels, ou s'orienter sur la recherche d'autonomie, de mise en capacité de chacun, d'inclusion sociale. On peut également se questionner sur les modalités de la compétence Action sociale. Si la gestion de systèmes d'aides aux personnes apparaît essentielle, un enjeu majeur réside dans le décloisonnement des enjeux sociaux au sein des collectivités. Des pistes d'action et des formes d'organisation demeurent donc à imaginer pour faire en sorte que ces enjeux soient pris en compte dans l'ensemble des politiques des différents niveaux de collectivités.

Répondre pleinement aux enjeux sociaux renvoie à une dimension transversale de l'action publique qui s'appuie sur la coordination de politiques et de compétences sectorielles. Prendre en compte l'allongement de la durée de la vie ou répondre aux besoins liés à la jeunesse demande en effet de réexaminer les politiques économiques, sociales, d'habitat, de mobilité, d'urbanisme, etc. De fait, quelle que soit la clarification et la répartition des compétences choisies la nécessité de se coordonner apparaîtra. En son absence, les sujets transversaux risquent de ne pas être traités, aucune collectivité ne se considérant compétente. Entre collectivités, cette nécessité induit une meilleure articulation et, au niveau des territoires, un renouvellement du métier de travailleur social qui assure leur inclusion au système d'acteurs du développement territorial aux côtés des responsables économiques, des associations, des institutions et des habitants⁽¹⁰⁾.

Articuler les enjeux économiques et sociaux : une évolution nécessaire pour nombre de politiques publiques

Limites des mécanismes de solidarité existants et des approches par publics cibles, développement de réponses aux besoins sociaux des plus solvables via des acteurs privés, fractures sociales et territoriales... les conclusions issues du programme sur le vieillissement de la population et présentées dans cette note

[10] L'action sociale : boulet financier ou renouveau de la solidarité. Manifeste de directeurs généraux des services de Départements. 13 p. Avril 2012
<http://www.lagazettedescommunes.com/158239/action-sociale-la-contrainte-budgetaire-un-levier-de-refondation/>

pourraient être tirées des politiques à destination d'autres publics cibles : les jeunes, les personnes handicapées, les personnes à la recherche d'emploi, etc.

La recherche d'emploi apporte en effet une autre illustration : elle ne peut se réduire à une aide à l'orientation et à la formation car elle demande de traiter également des questions de logement et de mobilité des personnes, et d'être articulée aux caractéristiques du tissu économique local (dans une logique de recherche d'adéquation entre offre et demande). Et cette diversité des enjeux liés à la recherche d'emploi concerne toute personne en situation de recherche qu'elle soit jeune, senior ou en situation de handicap. Dès lors, on peut s'interroger sur le choix de concevoir des aides à destination de publics cibles (jeune, senior, personne en situation de handicap) plutôt que des dispositifs visant à répondre aux enjeux liés aux situations vécues (ici la recherche d'emploi).

L'approche de l'allongement de la durée de la vie par les acteurs publics est ainsi révélatrice d'un questionnement plus global : le découplage entre les approches sociales et économiques au sein des collectivités et entre les niveaux de collectivités. Ce découplage possiblement accentué par la clarification et la répartition des compétences des collectivités empêche de plus de répondre pleinement aux enjeux transversaux tels que l'allongement de la durée de la vie mais également le changement climatique ou encore les mutations économiques qui impactent l'ensemble des collectivités et leurs différentes compétences.

Le programme sur les conditions d'amélioration des politiques départementales et régionales en faveur de la jeunesse qu'Etd a lancé mi-mars, sera l'occasion de poursuivre ces réflexions, la diversité des difficultés rencontrées par les jeunes appelant une meilleure articulation des intervenants du niveau local au national afin d'apporter des réponses les plus adaptées possibles.



Présentation

MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

L'observation des modalités de coopération entre collectivités est un axe majeur des travaux d'Etd, qu'il s'agisse de coopération entre collectivités de même rang à l'échelle de territoires plus vastes ou entre des collectivités de niveau différent.

GOVERNANCE

Avec l'adoption de ses nouveaux statuts en octobre 2012, Etd a élargi sa gouvernance aux associations d'élus et aux réseaux nationaux intervenant dans le champ du développement territorial. L'association comprend désormais quatre catégories de membres : collectivités et leurs groupements, Régions et Départements, association d'élus et réseaux nationaux.

Un comité des financeurs réunit les personnes morales publiques ou privées contribuant de façon substantielle et récurrente au financement du programme de travail de l'association et est invité aux réunions du conseil d'administration.

ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers. Elle s'organise en 3 grands domaines :

- Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
- Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
- Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.

PRÉSIDENT

Marc CENSI

DIRECTRICE

Delphine VINCENT

BUDGET

2,5 M€ dont 75% Datar - Caisse des dépôts et 25% recettes propres

ADHÉRENTS AU 31/12/2012

262 dont 12 Régions, 19 Départements et 231 Intercommunalités et leurs groupements

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Régions	4 sièges
Départements	4 sièges
Collectivités et groupements	6 sièges
Associations d'élus et réseaux	6 sièges
Personnalités qualifiées	4 sièges

