



Commission  
européenne



Examen par les pairs  
en matière de protection  
sociale et d'inclusion sociale  
2015-2016

# L'indice de vieillessement actif au niveau local

**Résumé**

Allemagne, 14-15 avril 2016

Europe sociale

**COMMISSION EUROPÉENNE**

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion  
Direction D — Europe 2020: politiques sociales  
Unité D.1. — Politiques sociales, Innovation et Gouvernance

*Commission européenne  
B-1049 Bruxelles*

**Examen par les pairs en matière de  
protection sociale et d'inclusion sociale**

**L'indice de vieillissement  
actif au niveau local**

**Allemagne, 14-15 avril 2016**

Le présent rapport a été élaboré pour la Commission européenne par:



© Illustration en couverture: Union européenne

Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans cette publication.

Pour de plus amples informations sur les examens par les pairs, veuillez consulter:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr>

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

**Un numéro unique gratuit (\*):**

**00 800 6 7 8 9 10 11**

(\*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

#### **MENTIONS LÉGALES:**

Le présent document a été préparé pour la Commission européenne, toutefois, il reflète uniquement l'opinion de ses auteurs, et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur internet via le serveur Europa (<http://www.europa.eu>).

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Organisé à Berlin (Allemagne) les 14 et 15 avril 2016 par le ministère fédéral allemand des Affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse, le présent examen par les pairs a rassemblé autour du pays hôte des représentants de sept pays pairs (Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Malte, Pologne et Roumanie) ainsi que des observateurs de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-NU) et de l'*American Association of Retired Persons* (AARP). Des représentants de parties prenantes (Réseau social européen et AGE Platform Europe) et de la Commission européenne (direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion – DG EMPL) y ont également participé.

## 1. Les mesures examinées

L'**indice de vieillissement actif**<sup>1</sup> (IVA) permet d'établir dans quelle mesure le potentiel des seniors est utilisé en tant que contribution à l'économie et à la société via des activités rémunérées (emploi), des activités non rémunérées (participation sociale) et une capacité de mener une vie autonome, en bonne santé et en sécurité. Cet indice mesure également la capacité de vieillissement actif des personnes âgées. Développé dans le cadre d'un projet conjointement géré par la Commission européenne et la CEE-NU, l'IVA a été calculé pour la première fois au niveau de chacun des États membres en 2012 – Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle. L'IVA est calculé depuis lors à l'échelon national pour trois points de données, et sa méthodologie a été progressivement affinée. L'indice de vieillissement actif comprend **22 indicateurs regroupés en quatre domaines**:

- l'emploi / la participation au marché du travail;
- la participation à la société;
- la vie autonome, en bonne santé et en sécurité;
- les capacités et un environnement favorisant un vieillissement actif.

De nombreux efforts ont été déployés en vue de procéder également au calcul d'un IVA au **niveau infranational**: beaucoup de décisions relatives au vieillissement actif étant prises à cet échelon, celui-ci requiert en effet une base de données concrètes et un outil de suivi en la matière. Des initiatives **régionales** en matière de calcul de l'IVA ont notamment été menées en Espagne, en Pologne et en Italie. L'expérience polonaise a été analysée dans le cadre d'un examen par les pairs organisé en 2014<sup>2</sup>.

Le présent examen par les pairs s'est penché sur la possibilité d'un usage **local** de l'IVA. Une étude pilote de faisabilité du calcul de l'IVA à l'échelon local a été organisée en Allemagne dans le cadre du projet IVA de l'Association de recherche en gérontologie (Université technique de Dortmund).

L'examen intervient à l'heure où, comme beaucoup de pays industrialisés, l'Allemagne se trouve confrontée à **une hausse rapide du pourcentage de sa population âgée**. La situation deviendra particulièrement critique au cours des années 2020-2030, lorsque plus d'un million de personnes se retireront chaque année du marché du travail.

Un projet de rapport sur les résultats de l'étude pilote allemande consacrée à l'application de l'IVA à l'échelon local a été présenté aux participants à l'examen par les pairs. **L'échelon local joue un rôle majeur dans le vieillissement actif**, étant donné qu'une part importante des politiques et pratiques pertinentes sont mises en œuvre à ce niveau. Un IVA local devrait donc viser à **aider les décideurs locaux à relever les défis inhérents au vieillissement de la population** en leur proposant

---

<sup>1</sup> Voir <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAL/Active+Ageing+Index+Home>

<sup>2</sup> Pour de plus amples informations concernant cet examen par les pairs, voir: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en&newsId=2099&furtherNews=yes>

un outil qui met en lumière les priorités stratégiques et permet d'en suivre l'implémentation.

L'étude pilote **conclut à la faisabilité du calcul d'un IVA local en Allemagne**, à tout le moins pour ce qui concerne des zones locales d'une certaine étendue. L'indice initial devrait être adapté au contexte local tout en utilisant des indicateurs propres à chaque pays qui mesurent, au niveau des domaines et des indicateurs, la même dimension que celle utilisée par l'IVA européen.

L'IVA se veut un cadre flexible. Une méthodologie clairement définie précise les indicateurs, leurs sources et leurs poids respectifs dans le calcul de l'IVA au niveau national pour les États membres de l'UE. Mais l'IVA offre en outre, et plus particulièrement en vue de son application à l'échelon infranational et dans des pays non membres de l'UE, un cadre conceptuel dont les indicateurs peuvent être implémentés au moyen de variables différentes, et des pondérations différentes. Cette flexibilité permet de calculer un IVA dont la comparabilité peut se limiter à un contexte géographique particulier (souvent au sein d'un pays ou d'une région): ainsi par exemple, l'IVA régional appliqué en Pologne convient à la comparaison entre régions de ce pays, mais ne permet pas de comparer des régions polonaises avec celles d'autres pays, ni même avec l'IVA national calculé pour l'ensemble de la Pologne.

L'utilisation de l'IVA devrait se focaliser sur des situations susceptibles d'être politiquement influencées au niveau local, et contribuer à fournir les éléments d'information requis à cette fin. Il ressort de la discussion intervenue lors de l'examen par les pairs que les décideurs locaux ne sont pas nécessairement au courant de l'existence de l'IVA, et qu'il conviendrait de leur faire connaître cet indice et de les inciter à l'utiliser.

Les hôtes allemands ont également exposé le **projet KOSIS en matière de vieillissement actif**, qui a pour objectif d'établir des **méthodologies normalisées pour enquêter sur la qualité de vie de la génération des 55 ans et plus**. Le développement méthodologique de l'enquête locale est financé par l'UE et le travail d'enquête sur le terrain par les administrations municipales allemandes qui y participent. L'enquête locale vise à promouvoir les connaissances au travers de comparaisons mutuelles, et le projet prévoit la création d'un portail commun d'information.

L'examen par les pairs a également bénéficié d'une présentation de **l'indice d'habitabilité**<sup>3</sup> développé aux États-Unis par l'AARP (*American Association of Retired Persons*). Les usagers peuvent consulter cet indice en ligne pour connaître le résultat global obtenu par chaque quartier en termes d'habitabilité, ainsi que le résultat obtenu pour chacune des sept dimensions qui la sous-tendent: le logement, le voisinage, les transports, l'environnement, la santé, la participation et les opportunités. Ils peuvent également personnaliser l'indice en modifiant l'importance relative que revêtent pour eux les divers aspects de l'habitabilité. Il s'agit du premier instrument de ce type permettant de mesurer globalement l'habitabilité au niveau d'un quartier et couvrant l'ensemble du territoire national; il vise également à informer les administrateurs municipaux et à les encourager à prendre certaines mesures pour rendre leurs communautés plus agréables à vivre. De l'avis général des participants à l'examen par les pairs, l'indice d'habitabilité est à la fois une source d'inspiration et d'aspiration pour l'IVA qui ne dispose pas encore d'un outil de diffusion en ligne.

## 2. Principales questions examinées durant la réunion

Il a été souligné lors des discussions que l'IVA n'a pas pour but d'apprécier à quel point des entités territoriales sont adaptées aux aînés, mais qu'il vise à **mesurer le potentiel inexploité des seniors** de participer à la société et de mener une vie

---

<sup>3</sup> Voir: [www.aarp.org/livabilityindex](http://www.aarp.org/livabilityindex)

autonome. Il diffère en ce sens de l'indice d'habitabilité développé aux États-Unis. Ceci étant dit, l'IVA peut également s'avérer une contribution utile à l'adaptation des infrastructures aux personnes âgées.

Les participants ont également insisté sur le fait que l'IVA ne devait pas servir d'instrument normatif. Un faible indice de vieillissement actif signifie que le potentiel des aînés est peu exploité et qu'ils pourraient être plus nombreux à devenir actifs. Il convient d'envisager ce potentiel inexploité comme une ressource devant être assortie de mesures adéquates pour être pleinement valorisée. L'indice **offre aux décideurs des éléments concrets de comparaison pour le développement de leurs stratégies de vieillissement actif**. L'échange d'expériences en matière d'IVA entre localités, de même qu'entre pays, peut servir à l'établissement de repères. La promotion d'**échanges entre pays concernant des questions liées à l'IVA** s'avère donc déterminante. L'IVA permet en outre de mettre en évidence des domaines dans lesquels le potentiel inexploité est particulièrement important et où des mesures adéquates pourraient générer de meilleurs résultats.

Il est impératif de **faire participer un large éventail d'acteurs** aux débats sur les utilisations régionales ou locales éventuelles de l'IVA. On songe ici aux décideurs des administrations locales, aux organisations de la société civile, aux statisticiens, aux milieux universitaires et autres fournisseurs de données, ainsi qu'aux personnes âgées elles-mêmes et à leur entourage immédiat. Cette implication permettra à la fois d'**expliquer l'utilité de l'IVA** et de **mobiliser un soutien local en sa faveur**. Sa pertinence doit être clairement démontrée aux décideurs, lesquels devraient être consultés lors de la sélection des indicateurs pour que ceux-ci répondent effectivement à leurs besoins.

Il ressort des discussions que le fait de démontrer, en Allemagne comme ailleurs, que les personnes âgées sont actives est une façon de **changer l'image du vieillissement** et de favoriser la solidarité intergénérationnelle. L'IVA peut mettre en évidence la contribution des aînés dans différentes dimensions de leur vie.

Certaines **questions statistiques** peuvent se poser lorsque l'IVA est appliqué à différents niveaux de gouvernance. Les fortes disparités entre États membres de l'UE en termes de nombre d'habitants (81 millions en Allemagne et 429 000 à Malte) font que les échantillons ne peuvent pas toujours faire l'objet d'une désagrégation aussi poussée au niveau local. Des problèmes peuvent également se poser pour la comparaison à l'intérieur des frontières nationales – entre des agglomérations à forte densité de population et des zones rurales peu peuplées, par exemple. Le regroupement d'un certain nombre de localités peut parfois relever de la prudence statistique. Dans d'autres cas, c'est une analyse qualitative plutôt que statistique qui peut être recommandée. La **disponibilité de données** peut elle aussi s'avérer problématique. On observe en Allemagne une différence manifeste en termes de nombre de répondants entre les données officielles (nombre élevé), les enquêtes axées sur les personnes âgées (moyen) et d'autres enquêtes (faible). Un nombre limité de répondants restreint la possibilité d'une ventilation plus poussée des données – entre hommes et femmes, par exemple. Des données distinctes concernant les femmes et les hommes ne sont effectivement pas disponibles auprès de toutes les sources d'information. Les lacunes au niveau des données collectées dans le cadre d'enquêtes couvrant des entités territoriales uniques risquent aussi de fausser les résultats. Il existe des moyens de pondérer les chiffres pour éviter les distorsions, mais ce processus peut engendrer des résultats artificiels. Lorsque des entités locales recueillent en outre leurs propres données, elles devraient procéder de manière à ce que les comparaisons entre elles restent équilibrées – en convenant par exemple d'utiliser des questions similaires dans leurs enquêtes respectives.

Les pays participants ont partagé leurs expériences. Certains d'entre eux ont décrit leurs tentatives d'utilisation locale de l'IVA: dans la province de Biscaye (Espagne) et dans la province du Frioul Vénétie Julienne (Italie) notamment, où l'indice de

vieillessement actif étaye les décisions locales. D'autres pays utilisent des indicateurs particuliers à l'échelon local.

La Commission européenne et la CEE-NU vont **poursuivre le développement de l'IVA**. Des ressources sont garanties à cette fin pour les trois prochaines années et le démarrage de l'étape suivante du projet est prévu en mai 2016. Un accent particulier sera mis sur l'actualisation et le perfectionnement de l'indice au niveau national et infranational, sur la participation de pays supplémentaires et sur l'amélioration de la présentation et de la communication. Les activités seront largement axées sur une application de l'IVA aux niveaux régional et local. La Commission veut favoriser davantage de flexibilité dans l'utilisation des données, et il s'impose manifestement de développer des indicateurs adaptés à l'échelon local. Un outil de diffusion en ligne des données permettrait sans doute de rendre publique l'implémentation locale de l'IVA.

### 3. Principaux enseignements

- **Un indice de vieillissement local (IVA) est possible à l'échelon local.** Son contenu et sa couverture dépendent cependant des sources de données disponibles et des ressources financières locales et nationales.
- Un IVA local ou régional peut servir à **mesurer le potentiel inexploité des aînés et les progrès en matière d'activation**, et à recenser les besoins en termes d'aide sociale – un objectif identique à celui de l'IVA national.
- L'IVA peut donner des **orientations pour les prises de décisions** à différents niveaux de gouvernance, et un **éclairage étayé par des éléments factuels** sur diverses composantes du vieillissement actif.
- Il convient, afin de convaincre les décideurs locaux de l'utilité d'un IVA local, de démontrer sa **pertinence dans le cadre de situations et de politiques locales**. Les indicateurs doivent répondre à des besoins locaux et se concentrer sur des situations susceptibles d'être politiquement influencées au plan local.
- L'IVA doit **être axé sur les politiques et déboucher sur des conclusions misant sur l'action**, afin d'aider les décideurs à adapter et à améliorer les conditions-cadres et le contexte concernés.
- Un financement et une expertise doivent être consacrés au **renforcement des capacités** en matière d'application locale de l'IVA, dans les petites localités en particulier.
- Il est important de **faire mieux connaître les avantages de l'IVA** et de mobiliser un soutien local en sa faveur. Cette démarche peut être effectuée en faisant participer un large éventail d'acteurs au débat sur les utilisations régionales ou locales éventuelles de l'IVA.
- Il est indispensable d'**encourager l'échange d'expériences** entre localités, mais également entre pays, afin de favoriser un apprentissage mutuel concernant l'utilisation locale et régionale de l'IVA.

### 4. Contribution de l'examen par les pairs aux priorités et initiatives de l'UE

La stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive prévoit parmi ses initiatives majeures **le partenariat d'innovation européen sur le vieillissement actif et en bonne santé**, qui ambitionne de prolonger de deux années l'espérance de vie en bonne santé des citoyens de l'UE à l'horizon 2020. Cet objectif serait triplement bénéfique pour l'Europe puisqu'il améliore la santé et la qualité de vie des aînés; qu'il assure davantage de durabilité et d'efficacité aux

systemes de soins et de prise en charge; et qu'il ouvre de nouvelles perspectives en termes de croissance et de marché. L'IVA contient des indicateurs étroitement liés aux priorités de la stratégie Europe 2020 en matière d'emploi, d'apprentissage tout au long de la vie et d'inclusion sociale.

L'IVA et son application à tous les échelons s'inscrivent également dans le droit fil du **«paquet investissements sociaux»** de l'UE – ensemble de mesures visant à favoriser l'investissement dans les compétences et capacités des citoyens afin qu'ils participent pleinement à l'emploi et à la société. L'un des points abordés dans ce contexte est le défi que constitue le vieillissement de la population pour la viabilité des systèmes de protection sociale. Le «paquet investissements sociaux» prône dès lors des politiques de vieillissement actif. En facilitant le recensement des aspects du vieillissement actif qui requièrent une intervention, l'IVA permet de mieux cibler les réponses stratégiques adoptées. C'est la raison pour laquelle la feuille de route stratégique de la Commission pour la mise en œuvre du «paquet investissements sociaux» en 2015 réclame un projet de suivi mené en concertation avec la Commission économique des Nations unies pour l'Europe en vue de poursuivre le développement de l'indice de vieillissement actif et d'aider les décideurs à prendre conscience du potentiel inexploité des personnes âgées.

En démontrant la pertinence locale de l'IVA, le présent examen par les pairs le met en corrélation avec la stratégie Europe 2020 et le «paquet investissements sociaux» aux niveaux les plus proches de la vie quotidienne des citoyens.

