



Commission
européenne



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

L'indice de vieillessement actif au niveau local

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Allemagne, 14-15 avril 2016

La présente publication est financée par le Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) 2014-2020.

Le Programme de l'UE pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) 2014-2020 est un instrument de financement géré directement par la Commission européenne pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en soutenant financièrement les objectifs de l'Union que sont la promotion d'un taux élevé d'emplois durables et de qualité, la garantie d'une protection sociale adéquate et décente, la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, et l'amélioration des conditions de travail.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=fr>

L'indice de vieillissement actif au niveau local

JOLANTA PEREK-BIAŁAS,
ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES DE VARSOVIE ET
UNIVERSITÉ JAGELLON DE CRACOVIE (POLOGNE)

RAPPORT DE SYNTHÈSE

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion
Manuscrit terminé en juillet 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 ne sont responsables 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>.

*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).

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

ISBN 978-92-79-59118-1

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/997741

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.



Table des matières

Résumé	5
A. Le contexte européen	7
B. Politique du pays hôte	14
C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes	20
D. Principales questions examinées durant la réunion	36
E. Conclusions et enseignements	41
Références	43





Résumé

L'examen par les pairs consacré à «L'indice de vieillissement actif au niveau local» s'est déroulé à Berlin (Allemagne) les 14 et 15 avril 2016. Organisé par le ministère fédéral allemand des Affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (BMFSFJ), il a réuni des représentants et des experts de huit pays (Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Malte, Pologne et Roumanie) et d'une série d'administrations locales allemandes. Des représentants de parties prenantes (AGE Platform Europe et Réseau social européen) et de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion), de même que des observateurs de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-NU) et un représentant de l'*American Association of Retired Persons* (AARP), y ont également participé.

S'appuyant sur l'exemple de l'Allemagne, l'examen par les pairs visait à déterminer si l'indice de vieillissement actif ou IVA pouvait être transféré à l'échelon local – les calculs étant reproduits selon la méthodologie originale. Les résultats préliminaires d'une étude pilote de l'IVA au niveau local, réalisée en Allemagne dans le cadre du projet d'indice de vieillissement actif de la CE/CEE-NU, ont été présentés à cette fin, ainsi que le projet KOSIS, auquel participent cinq villes et une région d'Allemagne dont l'intérêt commun réside dans la réalisation d'une enquête empirique sur la qualité de vie de la génération des 55 ans et plus. Il existe en dehors des frontières de l'Europe un certain nombre d'autres outils susceptibles d'être utilisés à l'échelon local, tel l'indice d'habitabilité développé par l'AARP (*American Association of Retired Persons*) – lequel définit une «communauté habitable» comme offrant une sécurité, un parc de logements abordables et adéquats, des possibilités de transport, et des équipements et services communautaires dont les habitants ont besoin pour bien vieillir. L'objectif poursuivi est l'amélioration des communautés afin qu'elles assurent une plus grande qualité de vie aux adultes vieillissants.

L'examen par les pairs permet de dégager les principaux enseignements suivants:

- **un indice de vieillissement actif (IVA) est possible à l'échelon local.** Beaucoup dépendra toutefois des sources de données disponibles, ainsi que des ressources financières locales et nationales. Il convient de préciser en outre que l'exemple allemand se limite à des zones de plus de 300 000 habitants et que l'application de l'IVA à un découpage géographique plus fin reste problématique;
- un IVA local ou régional peut servir à **mesurer les progrès** réalisés en termes d'activation du potentiel des aînés de contribuer à l'économie et à la société;
- l'IVA peut donner des **orientations pour les prises de décisions** à différents niveaux de gouvernance, et un éclairage nouveau, 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** à la fois entre localités et entre pays, afin de favoriser un apprentissage mutuel concernant l'utilisation locale et régionale de l'IVA.



A. Le contexte européen

L'examen par les pairs consacré à «L'indice de vieillissement actif au niveau local» s'est déroulé à Berlin (Allemagne) les 14 et 15 avril 2016. Organisé par le ministère fédéral allemand des Affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse (BMFSFJ), il a réuni des représentants et des experts de huit pays (Allemagne, Espagne, Estonie, Finlande, Italie, Malte, Pologne et Roumanie) et d'une série d'administrations locales allemandes. Des représentants de parties prenantes (AGE Platform Europe et Réseau social européen) et de la Commission européenne (DG Emploi, affaires sociales et inclusion), de même que des observateurs de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-NU) et un représentant de l'*American Association of Retired Persons* (AARP), y ont également participé.

Contribution de l'IVA aux priorités et initiatives de l'UE¹

La stratégie de Lisbonne² reconnaît l'évolution démographique en tant que grand défi à relever par l'UE et prône notamment l'augmentation de l'emploi de travailleurs âgés. Dans son prolongement, la stratégie Europe 2020³ prévoit trois objectifs en rapport avec les questions d'évolution démographique. L'initiative du partenariat d'innovation européen sur le vieillissement actif et en bonne santé,⁴ qui encourage l'innovation axée sur l'augmentation de l'espérance de vie en bonne santé, fournit un excellent exemple à cet égard. La Commission a initié dès 2005 un débat intensif sur ce thème avec un livre vert intitulé «Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations»,⁵ lequel est à l'origine de la publication en 2006 de la communication de la Commission «L'avenir démographique en Europe, transformer un défi en opportunité». Une politique familiale prenant l'évolution démographique en compte a par ailleurs été lancée en 2007 avec la communication intitulée «Promouvoir la solidarité entre les générations». Les aspects sociaux du marché du travail et les besoins de soins de longue durée des travailleurs âgés ont été pour leur part les principaux points examinés par la Commission dans son Agenda social renouvelé.⁸

L'année 2012 a été proclamée «Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle» (décision 940/2011/UE).⁹ L'initiative visait à faire évoluer les attitudes à l'égard des aînés en incitant tous les niveaux de la société à leur offrir davantage de possibilités de rester des membres actifs et à part entière de la société aux côtés des nouvelles générations. En réponse à cette Année européenne, le Comité économique et

¹ Pour un aperçu plus complet de la manière dont les institutions européennes abordent le changement démographique, et le vieillissement en particulier, voir les documents pertinents du projet ADAPT2DC, auquel l'auteur a participé, sur <http://www.adapt2dc.eu/adapt2dc/homepage.htm>

² http://cordis.europa.eu/programme/rcn/843_fr.html

³ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

⁴ http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?section=active-healthy-ageing

⁵ http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/green_paper_en.html

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX:52006DC0571>

⁷ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.soc-opinions&itemCode=258>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:em0010>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0940>



social européen a proposé diverses initiatives portant principalement sur les problèmes rencontrés par les citoyens âgés. Il recense quatre domaines déterminants pour la mise en œuvre de mesures de vieillissement actif au niveau régional: l'accès aux services sociaux; la mobilité et l'accessibilité aux services de transports; des logements adaptés à une population vieillissante; et la participation à des activités communautaires. Des principes directeurs ont été conjointement approuvés par le Comité de la protection sociale et le Comité de l'emploi dans la perspective suivante: «Il faut préserver l'acquis de l'Année européenne 2012 et continuer à le développer aux niveaux européen, national, régional et local, conformément aux orientations décrites dans les principes directeurs en matière de vieillissement actif et de solidarité intergénérationnelle».¹⁰

De son côté, le «paquet investissements sociaux» propose un cadre intégré qui, tenant compte des divergences sociales, économiques et budgétaires entre États membres, s'attache plus spécifiquement à garantir: 1) des systèmes de protection sociale répondant aux besoins des citoyens aux étapes critiques de leur vie; 2) des politiques sociales simplifiées et mieux ciblées assurant des systèmes de protection sociale adéquats et viables; et 3) des stratégies renforcées d'inclusion active dans les États membres (aide à la formation professionnelle et à l'emploi, aide au logement et soins de santé accessibles entre autres). Insistant sur l'importance d'un suivi plus rigoureux de la politique intégrée, la feuille de route stratégique pour la mise en œuvre du «paquet investissements sociaux» contient des informations concernant le développement de l'indice de vieillissement actif (en page 10 à la rubrique intitulée «*Streamlining governance and reporting*»)¹¹. Il convient de signaler en outre la Déclaration ministérielle de Vienne de 2012, dont les objectifs recoupent les domaines couverts par l'indice.¹²

L'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (2012) a été la première occasion pour l'indice de vieillissement actif (IVA) de concrétiser le concept pluridimensionnel du vieillissement actif qui avait été envisagé jusque-là sur un plan exclusivement théorique (voir ActivAge Consortium, 2008; NU, 2002; OMS, 2002; Walker, 2002; Walker & Maltby, 2012). La tâche a été entreprise dans le cadre du projet conjointement géré par la direction générale de l'Emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne (DG EMPL) et par la CEE-NU. Des experts du Centre européen de recherche en politique sociale de Vienne (Autriche) ont élaboré, sous la direction du professeur A. Zaidi et en concertation avec le groupe d'experts sur l'indice du vieillissement actif, un outil conçu pour dresser un tableau général de la mesure dans laquelle différents pays exploitent le potentiel que représentent les générations plus âgées. En bref, l'IVA a pour but d'évaluer le potentiel inexploité des aînés de ces pays en termes de vieillissement actif et en bonne santé. Il mesure à quel point ces aînés mènent une vie autonome, exercent un emploi rémunéré et participent à des activités sociales, et ont la capacité de vieillir activement (CEE-NU/Commission européenne, 2015, p. 13). Cet indicateur composite a fait l'objet d'un développement intensif depuis 2012: la première phase du projet s'est déroulée en 2012-2013, suivie d'une analyse plus poussée durant une seconde phase (2013-2016). Le travail réalisé au cours des deux phases a bénéficié du

¹⁰ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2017468%202012%20INIT>

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>

¹² <http://www.unece.org/population/ageing.html>



soutien du groupe d'experts. L'outil comporte 22 indicateurs¹³ (voir CEE-NU/CE, 2015, et le tableau A1 à l'annexe du document de discussion préparé pour le présent examen par les pairs,¹⁴ qui présente les indicateurs originaux de l'IVA), calculés par pays et par genre. La particularité unique de cet outil est la présentation de l'ensemble du concept sous la forme d'un indicateur composite unique (voir le tableau 1 ci-après).

Tableau 1. Cadre conceptuel des domaines de l'indice de vieillissement actif

Emploi/marché du travail	Participation à la société
Vie autonome, en bonne santé et en sécurité	Capacités et environnement favorisant un vieillissement actif

Source: Zaidi et al. (2013).¹⁵

Chaque domaine peut être analysé et interprété de manière distincte, tout comme chacun des indicateurs dans un domaine particulier. Le domaine «Emploi» n'est toutefois corrélé qu'à un seul type d'indicateur (à savoir le taux d'emploi pour différents groupes d'âge) de sorte que la valeur de cet indicateur général par domaine est largement déterminée par deux politiques seulement (la politique sur le marché du travail et la politique en matière de pensions). D'autres domaines par contre, et notamment le domaine 3 «Vie autonome, en bonne santé et en sécurité», comprennent différents types d'indicateurs et l'analyse de l'évolution des valeurs y est plus complexe dans la mesure où leur augmentation ou leur diminution n'est pas liée à une seule politique. Il s'avère plus difficile également de déterminer à quel niveau (national, régional ou local) la politique est la plus largement responsable de la performance enregistrée dans le domaine en question.

On dispose à l'heure actuelle de résultats concernant l'IVA pour trois périodes (2010, 2012, 2014).¹⁶ Ils nous permettent d'observer certaines variations de valeur des indicateurs qui ne sont encore guère importantes, mais qui montrent d'incontestables disparités hommes-femmes (voir le tableau 2).

¹³ <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

¹⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=fr&newsId=2333&moreDocuments=yes&tableName=news>

¹⁵ <http://bit.ly/296FdGH>

¹⁶ Années de publication des résultats de l'indice; les données reflètent les années précédentes en raison d'un retard dans la fourniture des données; ainsi par exemple, les résultats ne concernent pas réellement l'année 2014 mais sont calculés sur la base de données portant principalement sur 2012. Il en découle que les effets de certaines réformes mises en œuvre n'apparaissent qu'après deux ans seulement et qu'une analyse de suivi s'impose.



Tableau 2. Valeurs et variations de l'IVA au fil du temps, par sexe, dans une sélection de pays¹⁷

Pays	2010	2012	2014	Variation globale	Variation (hommes-femmes)
Finlande	36,9	38,3	39,0	2,1	1,4 2,7
Allemagne	34,3	34,3	35,4	1,1	0,4 17
Estonie	33,4	32,9	34,6	1,2	-0,6 1,7
Italie	30,1	33,8	34,0	4,0	3,8 2,7
Malte	28,0	30,6	31,5	3,5	4,4 2,3
Roumanie	29,4	29,4	29,6	0,3	-1,1 1,3
Pologne	27,0	27,1	28,1	1,1	0 2,1
Espagne	30,4	32,5	32,6	2,3	1,1 3,3

Source: CEE-NU/Commission européenne (2015, p.33).

En termes d'avantages offerts par l'IVA au niveau national, ce système nous permet d'établir à quel rythme les pays évoluent dans leur manière d'utiliser le potentiel inexploité de la population vieillissante. Il est important dans cette perspective de ne pas uniquement s'arrêter au classement des pays – le système nous permettant aussi de voir si la position d'un pays particulier change avec l'introduction d'une réforme. L'IVA présente l'avantage supplémentaire que le concept est facile à comprendre et permet de déterminer aisément la politique qui doit être modifiée ou améliorée. De faibles valeurs de l'IVA doivent ainsi convaincre les décideurs de la nécessité de modifier et d'adapter des mesures et programmes inefficaces à la lumière des besoins recensés. Le projet IVA a pour objectif global de définir les diverses politiques et programmes à appliquer dans différents contextes selon les pays pour promouvoir la contribution et le potentiel des aînés (CEE-NU/Commission européenne, 2015, p. 10).

Un vaste exercice de ce type s'accompagne toujours de débats quant à ce qu'il convient d'inclure, pourquoi et comment – en l'occurrence, dans l'IVA global. Les discussions portent sur les attentes des scientifiques et des experts, mais il existe certaines limites en termes

¹⁷ Uniquement les pays ayant participé à l'examen par les pairs à Berlin.



d'utilisation de l'IVA dans la pratique quotidienne de ceux qui conçoivent, mettent en œuvre et contrôlent une action concrète liée aux domaines relevant du vieillissement actif. Ainsi n'est-il guère aisé, voire même possible, pour de nombreuses parties prenantes d'appliquer directement le savoir à la politique. Il n'en reste pas moins essentiel de souligner que nous ne pouvons, dans notre quête d'une politique davantage cohérente face aux populations vieillissantes (OCDE, 2015), nous contenter de nous focaliser sur un seul aspect (politique du marché du travail, par exemple): d'autres aspects doivent également être pris en compte et pourraient démontrer l'ampleur du potentiel représenté par les aînés dans la société – qui ne se concrétise pas nécessairement par une participation au marché du travail, mais peut consister à s'occuper d'autres personnes, étant donné la pénurie d'infrastructures de soins.

Un certain nombre de principes convenus sont appliqués à cette tâche: comparabilité, durabilité, objectivité, mesure des résultats, focalisation sur la génération actuelle de personnes âgées, couverture géographique et flexibilité. Il conviendrait de se pencher sur l'applicabilité de ces principes lorsque le calcul d'un IVA est envisagé au niveau local.

Le Parlement européen et le Comité économique et social européen avaient déjà attiré l'attention sur la dimension régionale des enjeux démographiques et leur importance pour la politique de cohésion de l'UE: «Les régions avec des populations en déclin et constituées principalement de personnes âgées, devront faire face à des difficultés en matière d'offre de biens et services publics essentiels comme la santé, le logement, l'aménagement urbain, les services de transports et de tourisme». ¹⁸ La Commission européenne invite les États membres à veiller à ce que des programmes opérationnels soutiennent des initiatives régionales en réponse aux défis démographiques (voir «Les régions, actrices du changement économique» ¹⁹).

Il existe quelques exemples d'utilisation directe de l'IVA par des pays européens – notamment dans des documents stratégiques concernant les populations vieillissantes. La question a également été mise en corrélation avec la gouvernance des politiques, qui a fait l'objet d'une présentation et d'une discussion lors d'un examen par les pairs organisé en Pologne en 2014 ²⁰ (Karpińska et Dykstra, 2014; 2015). Il convient de mentionner ici la politique nationale en faveur d'un vieillissement actif qui, mise en place par le gouvernement de **Malte** en 2014, fait référence à l'IVA en tant qu'instrument ayant guidé la préparation du plan stratégique maltais. La **République tchèque** a déployé de vastes efforts pour établir un lien entre les indicateurs de l'IVA et la stratégie d'inclusion sociale 2014–2020 dans le cadre «Europe 2020» – une approche qui a généré plus de 20 documents stratégiques, parmi lesquels le plan national d'action 2013–2017 en faveur d'un vieillissement positif (séminaire organisé à Brno en novembre 2015). Grâce plus particulièrement à l'Année européenne 2012, le gouvernement **polonais** est parvenu à concevoir et à promouvoir des programmes visant à impulser la contribution et le potentiel des personnes âgées – une démarche directement liée à la faible performance du pays en termes d'IVA (Breza & Perek-Białas, 2014; voir aussi le document de discussion préparé en vue de l'examen par les pairs de Berlin, 2016). De même, les seize voïvodies (administrations régionales) polonaises

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0571>

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ag24240>

²⁰ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=2099&furtherNews=yes>



sont chargées de nombreux volets des différentes politiques relatives aux seniors et au vieillissement actif.

L'objectif du présent examen par les pairs consiste aussi à déterminer si le résultat d'une analyse de l'IVA peut, d'une façon ou d'une autre, aider les décideurs régionaux à améliorer les interventions effectuées au niveau régional dans les domaines touchant le vieillissement actif. L'analyse transnationale de l'IVA doit tenir compte des régimes de protection sociale en place dans les différents pays et susceptibles d'engendrer entre ceux-ci des différences évidentes et prévisibles. Si l'analyse porte sur un seul pays, et moyennant un régime de protection sociale identique sur l'ensemble du territoire national, les disparités entre régions sont probablement moins flagrantes.

Les conclusions et documents de l'examen par les pairs organisé en Pologne en 2014 sur le thème «L'indice de vieillissement actif et son extension au niveau régional» conservent toute leur pertinence pour l'examen par les pairs de Berlin.

L'expérience d'autres États membres en matière d'application de l'IVA

Il y a eu, en dehors de la Pologne, quelques autres exemples d'application de l'IVA au niveau infranational. Ils ont été présentés pour la première fois à l'occasion d'un séminaire international intitulé «Mise en place d'une base de connaissances pour les politiques de vieillissement actif: l'indice du vieillissement actif et son potentiel», organisé par la CEE-NU et la DG EMPL de la Commission européenne en avril 2015 à Bruxelles (Belgique).²¹ Ce séminaire a rassemblé 150 participants parmi lesquels des chercheurs, des décideurs et des représentants de la société civile du monde entier.

Deux sessions ont été consacrées à l'utilisation de l'IVA dans des pays et régions se situant hors de l'UE. En ce qui concerne son application à un échelon infranational, trois exposés méritent d'être plus particulièrement signalés:²²

- L'indice de vieillissement actif et son application aux échelles territoriales de l'**Espagne**: une occasion de réflexion sur l'IVA.²³
- L'indice de vieillissement actif dans une région européenne méridionale (**Biscaye**): principaux résultats et potentialités pour l'élaboration de politiques.²⁴
- Une **Italie** vieillissante dans une perspective de temps, d'espace et de genre.²⁵

²¹ <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/International+Seminar>

²² Pour de plus amples informations, voir les présentations sur la page web du séminaire: <http://www1.unece.org/stat/platform/display/AAI/International+Seminar>

²³ Vicente Rodríguez-Rodríguez, Fermina Rojo-Pérez, Gloria Fernández-Mayoralas, Rodrigo Morillo, Joao Forjaz, María Eugenia Prieto-Flores.

²⁴ Amaia Bacigalupe, Unai Martín, Yolanda González, Alfonso Unceta, Sergio Murillo. Voir: Bacigalupe, A./Martín, U./González, Y./Unceta, A./Murillo, S. (2015)

²⁵ Luciana Quattrociocchi, Daria Squillante, Mauro Tibaldi.



Une conclusion majeure ressort de l'exemple italien en rapport avec le présent examen par les pairs, à savoir que l'Italie est parvenue à effectuer l'analyse non seulement au niveau infranational mais également par genre tant en 2007 qu'en 2012:

«[L'Italie] doit ambitionner d'importantes améliorations pour l'avenir et l'IVA pourrait, dans une perspective régionale, étayer valablement:

- l'évaluation des conditions de vie à l'échelon local;
- le recensement de lacunes dans des domaines particuliers;
- le suivi des domaines d'intervention et la contribution à des politiques en faveur du vieillissement actif.» (diapositive 22 de la présentation)

Il convient aussi d'évoquer Age-Friendly Environment Innovnet (AFE Innovnet),²⁶ réseau thématique axé sur l'innovation en faveur d'un environnement adapté à tous les âges qui, financé par l'UE, a fonctionné de février 2014 à janvier 2016. Il a mis en évidence le rôle d'AGE Platform Europe, qui a coordonné le réseau en vue de mobiliser une vaste communauté d'autorités locales et régionales, ainsi que d'autres parties prenantes, résolues à rendre l'UE davantage «amie des aînés». Grâce à la Convention européenne sur le changement démographique, les autorités locales, régionales et nationales, et autres parties prenantes, peuvent désormais s'engager à coopérer et à mettre en œuvre des solutions fondées sur des éléments factuels à l'appui d'un vieillissement actif et en bonne santé, en réponse au défi démographique que l'Europe est appelée à relever. Le projet du réseau AFE,²⁷ qui cible directement le niveau local, fait un usage intéressant de divers indicateurs, et certaines idées pourraient inspirer l'application locale du concept de l'IVA dans d'autres pays. Il s'agit d'un projet complexe et diversifié, mais les membres de l'équipe²⁸ ont montré, lors de la conférence susmentionnée qui s'est tenue à Bruxelles, de quelle manière ils ont utilisé des éléments de l'IVA dans le cadre de l'outil SEE-IT (Social, Economic and Environmental Impact Tool), développé pour l'évaluation de impact des initiatives AFE. Celui-ci propose un processus simple, ce qui permet d'utiliser l'IVA à des niveaux très bas et de le reproduire au niveau européen. Il semblerait que l'IVA soit un cadre analytique offrant des possibilités d'extension au niveau régional et local, tout comme ce fut le cas de l'outil SEE-IT. Il s'agit de l'une des premières tentatives d'utilisation de l'IVA à l'échelon infrarégional. Il est indispensable pour l'avenir d'avoir la confirmation escomptée des indicateurs SEE-IT et de développer des outils participatifs en ligne à l'usage des autorités locales et des citoyens âgés.

²⁶ <http://www.afeinnovnet.eu/about/objectives>

²⁷ Réseau mondial OMS des villes et des communautés amies des aînés + Réseau thématique Towards an Age-friendly Europe (www.afeinnovnet.eu).

²⁸ Rodd Bond, Mireia Ferri Sanz, Willeke van Staalduinen, Jordi Garcés Ferrer, Menno Hinkema.



B. Politique du pays hôte

L'application de l'IVA a été effectuée en Allemagne au niveau NUTS-3, à savoir des *Landkreise* (comtés) et des *kreisfreie Städte* (villes-arrondissements) ou *Stadtkreise* (dénomination des *kreisfreie Städte* dans le Land du Baden-Wurtemberg). L'analyse couvre 88 entités territoriales allemandes: 50 comtés et 38 *kreisfreie Städte/Stadtkreise*. Il convient néanmoins de rappeler que la structure fédérale du pays fait que les pouvoirs décisionnels et les compétences des villes/communes sont fixés par les Länder (*Bundesländer*) (Wehling & Kost, 2010, p. 7). La constitution allemande dispose en son article 28, paragraphe 2, que les communes doivent avoir le droit et la capacité financière d'assumer la responsabilité de régler les questions locales.

En réalité, le travail réalisé par l'équipe de l'Université technique de Dortmund et présenté dans le rapport du pays hôte à l'occasion de l'examen par les pairs constitue une avancée majeure sur la voie de l'application éventuelle de l'IVA à un échelon inférieur plutôt qu'uniquement – comme ce fut initialement le cas – au niveau NUTS-1 (pays) ou, ultérieurement, NUTS-2 (application infranationale, comme en Pologne).

Le travail effectué dans le pays hôte permet de récapituler une série d'éléments susceptibles de trouver leur utilité au cas où une application du même type devait être envisagée ou mise en œuvre dans d'autres pays européens.

Il convient de souligner tout d'abord que l'ensemble de l'exercice a été présenté et documenté de manière très détaillée (y compris les erreurs calculées) et que l'analyse met en lumière l'ensemble des avantages et des inconvénients – ce qui a permis à tous les intéressés de suivre aisément les étapes de l'application et de comprendre pourquoi certaines décisions assez difficiles et subjectives ont dû être prises.

Les raisons d'étudier l'utilité d'un IVA à l'échelon local en Allemagne ont été dictées par la situation démographique du pays (le vieillissement lié à l'avancée en âge de la génération du baby-boom confronte les décideurs à des défis de plus en plus grands), comme l'a confirmé un représentant du ministère fédéral allemand des Affaires familiales, des personnes âgées, des femmes et de la jeunesse.

Aspects méthodologiques de l'application de l'IVA au niveau local

Un coup d'œil aux données disponibles à l'échelon local en Allemagne montre que, même dans un pays où il existe assez bien de données susceptibles d'être aisément utilisées dans le cadre de l'IVA, certaines informations font défaut ou s'avèrent difficiles à obtenir pour des raisons de confidentialité. Neuf enquêtes différentes ont été retenues au total: l'enquête allemande sur le vieillissement (DEAS – Deutscher Alters-survey), l'enquête sociale européenne (ESS), l'enquête Freiwilligen (FWS), la German Longitudinal Election Study (GLS – enquête pré- et post-électorale), Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR), Mikrozensus, Regionalstatistik, enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (SHARE) et le panel socioéconomique allemand (SOEP). Étant toutes répétées et longitudinales, ces enquêtes permettent des comparaisons dans le temps.



Il n'en demeure pas moins que l'étude n'a pas été facile à réaliser au plan local en raison du nombre peu élevé de répondants, et qu'une analyse par genre ou par situation socioéconomique n'a pas toujours été possible. Il est arrivé également que les résultats ne puissent être considérés comme fiables au vu de la petite taille de l'échantillon pour un indicateur particulier. D'autres applications de l'IVA ont conduit à conclure en outre qu'il est impossible de reproduire parfaitement la méthodologie originale de l'IVA, ce qui compromet la fiabilité/comparabilité. Les valeurs établies pour les entités territoriales allemandes analysées ne peuvent être comparées à la valeur nationale calculée pour l'IVA initial des pays de l'UE, mais elles peuvent être comparées à d'autres villes observées en Allemagne – ce qui donne en définitive une sorte d'analyse de référence. Par ailleurs, une construction de l'IVA pour l'ensemble du pays sur la base des indicateurs utilisés ici pourrait donner une idée du rapport entre l'IVA calculé au niveau national et celui-ci, calculé pour des zones locales sur la base de variables de remplacement et d'enquêtes.

Un autre défi concerne la pénurie de données au niveau des districts (grandes villes) ou des villes et communes (comtés). Il convient également de se rappeler, lorsque plusieurs sources sont utilisées, qu'il existe un décalage des enquêtes dans le temps. Enfin, l'accès aux données est également un aspect important dans la mesure où le problème ne réside pas toujours dans une insuffisance de données au niveau requis, mais dans une difficulté d'y accéder.

Une approche plus sophistiquée de la vérification des résultats faisant appel à une dichotomisation – consistant à répartir les catégories de réponses aux enquêtes menées au niveau local de manière à ce qu'elles correspondent à la répartition des réponses appliquée dans le cadre de l'IVA initial – a mis en lumière, elle aussi, certains aspects nouveaux de la mesure du vieillissement actif dans un pays tel que l'Allemagne. Cette évaluation de diverses données secondaires fournit en effet d'importantes informations ouvrant un débat sur la question de savoir pourquoi certaines valeurs diffèrent et à quel moment (méthodologie, usage différent des questions, différentes réponses possibles, échantillonnage et autres éléments liés à des erreurs dues et non dues à l'échantillonnage). Il convient aussi de considérer comme utile la vérification de la pondération à l'intérieur des indicateurs ainsi qu'entre les indicateurs et domaines constituant l'IVA global calculé: il s'agit d'un point à ne pas omettre dans la mesure où la simple application de facteurs de pondération peut modifier les résultats.

Interprétation des résultats et utilisation de l'IVA au niveau local en Allemagne

Comme le soulignent Zaidi et al. (2013, p. 12), en utilisant l'exemple des soins aux personnes âgées, des valeurs plus élevées ne sont pas nécessairement «meilleures»: elles sont, dans ce domaine, meilleures sous l'angle de la valorisation des soins informels en tant que contributions à la famille et à la société, mais elles négligent l'éventualité que les soins aux aînés (ou aux petits-enfants) puissent également constituer une contrainte empiétant sur la qualité de vie des soignants informels. Des valeurs supérieures dans le cadre de l'IVA font donc état d'un niveau supérieur d'activité sans aucune évaluation quant à la *désirabilité* de valeurs élevées.



Ce sont principalement des entités territoriales situées dans le sud de l'Allemagne qui affichent les résultats les plus élevés: Munich, Rhein-Neckar, Esslingen, Rems-Murr, Nuremberg et Stuttgart figurent notamment aux premières places du classement de l'IVA en Allemagne. Les six entités territoriales de l'est du pays (Berlin n'étant pas inclus) se situent soit au milieu (Dresden, Leipzig) soit au bas (Bautzen, Mittelsachsen, Zwickau, Erzgebirge) de ce classement. Les grandes villes de la Ruhr (Dortmund, Duisburg, Essen) ainsi que le comté d'Unna (également situé dans la Ruhr) ferment le classement avec les valeurs les plus faibles. L'IVA peut servir de point de repère pour suivre les évolutions au fil du temps; mais outre son utilité à des fins comparatives, il peut aisément servir d'indice pour détecter des évolutions générales dans un domaine particulier de l'IVA (emploi, participation ou autre).

L'IVA au niveau local, par genre

Les résultats concernant l'Allemagne sont indiqués séparément pour les hommes et pour les femmes, mais, comme ce fut le cas en Pologne lors de l'application de l'indice de vieillissement actif au niveau régional (Breza & Perek-Białas, 2014; Karpinska & Dykstra, 2015), une pénurie de données a été constatée au niveau NUTS-3 allemand. Dans son étude pilote, l'Université technique de Dortmund a tenté d'effectuer des calculs distincts – en dépit du nombre peu élevé de répondants et de l'impossibilité de tirer des données relatives aux hommes et aux femmes de toutes les sources utilisées.

L'écart hommes-femmes observé en Allemagne se situe, par rapport à l'ensemble de l'UE, à un niveau moyen (CEE-NU/CE, 2015, p. 30).²⁹ Les disparités sont plus marquées dans le domaine «Emploi» et «Capacités et environnement favorisant un vieillissement actif», et moins nettes dans les domaines «Participation à la société» et «Vie autonome, en bonne santé et sécurité» (CEE-NU/CE, 2015, p. 31).

Le tableau 3 décrit l'approche allemande de la préparation et de l'application de l'IVA.

²⁹ Dans leur analyse des régions espagnoles, Rodríguez-Rodríguez (2015) constatent que les hommes obtiennent des résultats plus élevés et que les écarts hommes-femmes sont plus marqués dans les régions où l'IVA est plus faible. Dans une analyse régionale italienne, la valeur de l'IVA établie en 2012 était plus élevée du côté des hommes que du côté des femmes dans toutes les régions d'Italie (Quattrociocchi, L./Squillante, D./Tibaldi, M. (2015).



Tableau 3. Checklist pour l'application de l'IVA – une approche en six étapes

Étapes	Exemple (basé sur l'étude pilote allemande)
1. Identification des territoires	• Le niveau NUTS-3. • Il s'agissait en Allemagne de comtés (<i>Kreise</i>) et de villes avec une population de 50 000 à 3,5 millions d'habitants. • L'attention s'est concentrée sur les 50 comtés les plus importants en termes de population et sur les 38 plus grandes villes – chacune de ces entités comptant plus de 200 000 habitants.
2. Vérification de l'accès aux données	Il existe diverses options telles que: • Recevoir des informations directes de la part des responsables des enquêtes. • Rédiger un programme statistique à l'intention des personnes chargées de fournir les informations, qui renvoient ensuite les résultats. • Obtenir les éléments auprès des fournisseurs de données et demander à l'équipe pilote de procéder à sa propre analyse. • Avoir un contact et un entretien personnels avec les services statistiques, qui fournissent ultérieurement les données (micro-recensements). • Une difficulté a été rencontrée du fait que certaines données n'étaient pas – ou plus – disponibles au niveau NUTS-3. Les règles en matière de protection des données ont également posé problème.
3. Définition des variables pour le propre indice de l'étude pilote	Ces variables ont été basées sur l'IVA de l'UE et, si nécessaire, sur des variables similaires provenant de questionnaires d'enquête disponibles et de sources de données accessibles en ligne.
4. Dichotomisation	Il faut, pour reproduire l'IVA de l'UE, que toutes les valeurs se situent entre 0 (la plus faible) et 100.
5. Vérification des indicateurs	Plusieurs variables sont vérifiées pour chaque indicateur original de l'IVA. Exemple: l'IVA de l'UE utilise la participation à diverses formes d'activités politiques en tant que variable pour la participation politique. L'étude pilote a toutefois fait appel également à d'autres variables: participation à une manifestation; signature d'une pétition; occupation d'un bâtiment, etc.; et vote. Toute comparaison directe avec la valeur de l'IVA original s'avère donc impossible en ce qui concerne l'Allemagne.
6. Résultats	Les résultats dépendent de la taille de la population du territoire particulier inclus dans l'analyse.

Source: le document préparé par le pays hôte et le résumé des discussions intervenues durant l'examen par les pairs.



Une autre bonne pratique émanant du pays hôte, à savoir le **projet KOSIS**, montre qu'il est possible aussi de collecter directement les données nécessaires au calcul des indicateurs de l'IVA. L'enquête, essentiellement axée sur la qualité de vie de la génération des 55 ans et plus, a été menée à Freiburg et plusieurs autres villes. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le projet KOSIS bénéficie du financement et de la collaboration de diverses administrations municipales grâce à un réseau existant de villes allemandes. La mise au point réussie du processus doit beaucoup au soutien et au contrôle académiques de la méthodologie et de l'échantillonnage des personnes interrogées. Cet exemple pourrait inspirer d'autres villes allemandes, mais également être diffusé en dehors des frontières nationales; une mise en commun du projet avec des villes-partenaires situées ailleurs en Europe pourrait être valablement recommandée. Il est important de souligner ici la participation de différents acteurs au processus avec des rapports spéciaux pour tous les participants, des rapports pour chaque sous-zone et une série complète de données pour chaque ville impliquée. Un portail commun d'information offre en outre la possibilité de partager cette pratique avec d'autres. La présentation de ce projet dans le cadre de l'examen par les pairs a ouvert une perspective de collaboration future entre différents acteurs concernés par l'IVA sous la forme de réunions régulières, d'une mise en commun des développements nouveaux en matière d'application de l'IVA au niveau local et de partage des connaissances et de diffusion des résultats entre villes analysées.

L'examen par les pairs a également bénéficié d'une présentation de **l'indice d'habitabilité** développé aux États-Unis par l'AARP (American Association of Retired Persons). Il s'agit d'un autre bon exemple – bien que légèrement différent et tiré d'un contexte non européen – d'un outil servant à montrer dans quels domaines des communautés pourraient afficher une meilleure performance et comment la qualité de vie des aînés et d'autres familles vivant dans des quartiers américains pourrait être améliorée. Ce type d'outil peut amorcer une conversation fructueuse en vue d'aider les communautés à comprendre ce qu'elles doivent faire pour que les habitants y vieillissent bien. On observe immédiatement qu'il existe différentes stratégies de communication selon les audiences visées: 1) les dirigeants locaux (maires et responsables des administrations municipales); et 2) les particuliers, les médias et autres. L'indice d'habitabilité s'intéresse aux quartiers, mais des données issues de l'American Community Survey peuvent également être utilisées. L'indice en question couvre des aspects différents de ceux couverts par l'IVA dans la mesure où il se concentre davantage sur certains prérequis du vieillissement actif tels que le logement, le voisinage, les transports, l'environnement, la santé, la participation et les opportunités – l'objectif étant de retenir certains indicateurs permettant de suivre les évolutions des politiques non seulement par rapport à un groupe d'âge particulier, mais aussi par rapport à l'ensemble de la communauté. Il s'inscrit ainsi dans le concept d'un «environnement adapté à tous les âges», connu et recommandé également en Europe, par AGE Platform Europe notamment. L'indice d'habitabilité doit son succès au fait qu'il est conçu pour mobiliser l'intérêt de différents groupes d'intérêt: autorités locales (désireuses de savoir comment répondre aux besoins de logement d'une population plus âgée), marché (sociétés immobilières notamment), associations sans but lucratif, promoteurs des communautés et membres de l'AARP ou autres (tous âges confondus), qui désirent tout connaître de leur lieu de vie avant de s'y installer. Il est important d'expliquer ce qui fait qu'une communauté obtient un bon ou un moins bon résultat, et comment elle peut l'améliorer – l'indice fonctionnant alors comme un élément de la mesure de la performance. Un rôle déterminant est joué dans ce processus



par la bonne diffusion des résultats sur le site web³⁰ – un portail convivial, attrayant et interactif, qui permet à ceux qui le consultent de personnaliser le résultat en pondérant différemment les aspects les plus importants à leurs yeux. Les communautés ne font pas l’objet d’un classement, mais le site propose un outil permettant de comparer différents lieux – une option qu’il conviendrait peut-être d’envisager pour des pays européens désireux d’appliquer l’IVA à un niveau infranational et local.

³⁰ www.aarp.org/livabilityindex



C. Politiques et expériences des pays pairs et contributions des parties prenantes

Les pays participants ont répondu, dans le cadre de la préparation du présent examen par les pairs, à un questionnaire articulant leur réflexion autour des points suivants:

- Le vieillissement actif relève-t-il dans votre pays d'une politique nationale, régionale ou locale?
- Des programmes, mesures ou plans d'action concrets ont-ils été adoptés en vue de donner effet au concept de vieillissement actif? Dans quelle mesure l'IVA est-il utilisé dans votre pays?
- Des analyses du vieillissement actif ont-elles été réalisées au niveau local dans votre pays? Un lien a-t-il été établi avec l'IVA (utilisation d'indicateurs de l'IVA par exemple)? Existe-t-il dans votre pays des initiatives locales appliquant une approche axée sur l'IVA (ne serait-ce que partiellement)?
- Quel est – à l'échelon local dans votre pays – le degré de soutien et de mobilisation politiques vis-à-vis de l'utilisation d'indicateurs en rapport avec les domaines relevant du vieillissement actif?
- Quelles sont les sources de données relatives à la situation des aînés largement utilisées dans votre pays (à l'échelon local en particulier) dans les domaines couverts par l'IVA?
- Quelles sont les principales difficultés susceptibles de limiter l'utilisation de l'IVA à l'échelon local dans votre pays?
- De quel type de soutien (aux niveaux local, national et de l'UE) auriez-vous besoin dans votre pays pour développer et appliquer une approche axée sur l'IVA, en particulier à l'échelon infranational?

Il ressort de l'analyse des réponses des pays ayant participé à ces questionnaires que plusieurs d'entre eux ont d'ores et déjà élaboré des actions multiples et variées (Malte, Pologne et Espagne notamment) incluant le concept du vieillissement actif. Si seules quelques régions espagnoles parviennent à obtenir une analyse du vieillissement actif basée sur l'approche de l'IVA, toutes conviennent que ce type d'outil peut être utile pour un suivi plus poussé et une évaluation approfondie de divers aspects liés au vieillissement de la population (les soins, par exemple). Une série de pays manifestent en outre leur intérêt à la fois pour l'utilisation et pour le développement d'indicateurs en rapport avec l'IVA (Finlande, Malte, Pologne et Roumanie entre autres). Il était essentiel de mieux connaître les difficultés auxquelles les pays se trouvent confrontés (manque de soutien/mobilisation politique, par exemple) et les manières dont ils peuvent être aidés. La quasi-totalité d'entre eux conviennent de la nécessité d'assurer un partage des connaissances, un apprentissage mutuel (y compris dans le cas de pays plus petits en termes de population, qui rencontrent d'autres difficultés en raison d'une pénurie de données adéquates et du fait que les politiques/services sont moins souvent décentralisés vers l'échelon régional), un



appui statistique dans l'analyse et une assistance au niveau de l'(auto-) évaluation et de la promotion de l'idée/du concept. La contribution de chaque pays est résumée ci-après.³¹

L'**Estonie**, qui compte 1,3 million d'habitants ainsi que 15 comtés et plus de 200 municipalités, présente déjà une différence au moment de définir ce que désigne le «niveau local», étant donné que le niveau NUTS-2 correspond au niveau national estonien, et le niveau NUTS-3 (150 000 personnes au moins) correspond à quelques grandes régions seulement. Le vieillissement actif s'inscrit généralement dans une politique nationale en Estonie, mais il existe des variations selon le domaine (ainsi par exemple, l'emploi est une politique nationale mais la participation à la société est une préoccupation locale). Élaboré en 2012, le premier plan de développement du vieillissement actif (2013–2020) s'est concentré sur les personnes âgées de 50 ans et plus. Il n'avait bénéficié à l'époque que d'un soutien politique à haut niveau assez limité au sein du gouvernement estonien, mais le soutien et la mobilisation politiques à l'égard du vieillissement actif se sont intensifiés ces dernières années, dans certains domaines de l'IVA du moins (emploi; vie autonome, en bonne santé en sécurité; et capacités et environnement favorisant un vieillissement actif, notamment). Les autorités locales développent des services en tenant compte des besoins des aînés lors de la mise en place d'infrastructures (routes, logements sociaux, activités culturelles, promotion de la santé, etc.). Il n'en demeure pas moins que le potentiel des aînés reste sous-utilisé dans la société locale (via un travail bénévole, des activités d'apprentissage informelles, une inclusion sociale et politique) et qu'il convient de remédier à cette situation. Bien qu'un nouveau plan de promotion du bien-être social ait été adopté pour la période 2016–2023, certains domaines de l'IVA impliquant des activités individuelles (en rapport notamment avec les loisirs et hobbies) ne bénéficient d'aucun soutien. Un instrument spécial du Fonds social européen (services sociaux à l'appui de la participation au marché du travail – 2014–2020) est opérationnel depuis 2014. Les municipalités locales ont la possibilité en 2016 de demander un financement en vue du développement de différents services sociaux. En 2016 également, une nouvelle réforme en matière d'aptitude au travail a pris ses effets et un nouveau système d'aide sera institué; le débat concernant la réforme du régime des retraites est, pour sa part, toujours en cours. En 2017, une nouvelle prestation en espèces pour pensionnés isolés entrera en vigueur. En ce qui concerne la formation des aînés, les universités du troisième âge mobilisent beaucoup d'attention en Estonie. Comme dans d'autres pays, la méconnaissance de l'IVA pose problème: à ce jour, aucun IVA infranational n'a encore été calculé en Estonie et la question n'a pas encore été largement examinée. Les politiciens et dirigeants locaux ne sont pas tous informés de l'approche de l'IVA. Les chiffres devraient être traduits en langage de décideurs pour exercer la moindre influence sur les mesures adoptées dans des domaines spécifiques. Il conviendrait également d'étudier les raisons qui sous-tendent l'inactivité des aînés. Les réformes prévues en Estonie vont donner lieu à une fusion de petites municipalités avec des entités plus vastes, et il devrait devenir possible ensuite d'adapter l'IVA à l'échelon local. Bien que l'IVA soit de plus en plus largement reconnu en tant qu'outil de prise de décision, aucune coordination générale n'existe à cette fin, en particulier au niveau local.

La **Finlande** figure parmi les pays d'Europe qui connaissent le vieillissement le plus rapide de leur population: elle compte actuellement plus d'un million d'habitants âgés de 63 ans et plus, soit un citoyen sur cinq environ. La politique face à ce phénomène s'articule en deux

³¹ Pour de plus amples informations concernant des pays particuliers, voir les réponses respectives au questionnaire (« Commentaires») publiées sur: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=1024&newsId=2333&furtherNews=yes>



volets: 1) le développement d'environnements accessibles; et 2) la mise en place de services communautaires opportuns et de qualité à l'appui d'un vieillissement en bonne santé et d'une vie autonome. Le pays s'intéresse à l'IVA sous l'angle de son application possible à une comparaison régionale dans la perspective de la future réforme de la protection sociale et des soins de santé. Le vieillissement actif s'inscrit dans une politique décidée à l'échelon national puisqu'il figure dans le programme gouvernemental 2015–2019, dans la loi sur le soutien à la capacité fonctionnelle des personnes âgées (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013) et dans la recommandation de garantir une bonne qualité de vie et de meilleurs services pour les personnes âgées (2013). La responsabilité en matière de vieillissement actif incombe principalement en Finlande aux municipalités autonomes. Les autorités chargées du vieillissement actif sont locales ou régionales (les services de l'emploi sont organisés au niveau régional tandis que les municipalités organisent les services de base à l'intention des habitants (accueil de jour des enfants, enseignement, services sociaux et sanitaires). On ne trouve aucun exemple local ou régional d'une analyse du vieillissement actif ni de l'utilisation d'indicateurs de l'IVA, bien que des idées aient été développées quant à la manière de se servir de l'IVA pour comparer 18 régions en termes de protection sociale et de soins de santé. Ces comparaisons pourraient, à de nombreux égards, compléter celles qui existent entre municipalités – mais tous les aspects de l'IVA ne sont pas inclus. Au plan politique, les décideurs semblent très intéressés par la mesure de l'efficacité de diverses activités en rapport avec le vieillissement actif et par l'utilisation de nouveaux outils (tels que l'IVA) à cette fin – ce qui confère une approche globale à l'inclusion des aînés dans la société. La Finlande n'a encore rien entrepris en matière d'IVA infranational, mais toute sa stratégie face au vieillissement se focalise sur l'activation et de nombreuses démarches ont déjà été effectuées dans ce sens. Il est prévu de réformer en profondeur le système social et de santé, dont la responsabilité sera transférée début 2019 des 300 municipalités environ du pays à ses 18 comtés. L'utilisation d'un IVA régional est à l'étude: il s'agirait d'une forme d'étalon à l'intention des comtés au moment où ces tâches leur reviendront.

En **Italie**, il est fortement recommandé aux différents niveaux administratifs de définir conjointement les politiques couvrant les divers domaines du vieillissement actif. En réalité, les responsabilités, tâches et activités des trois niveaux politiques (national, régional et local) en vue de parvenir à l'objectif commun du bien-être social – en ce compris celui des aînés – sont étroitement imbriquées, même si chacun d'eux est doté d'un rôle et de compétences spécifiques. En réalité, la réforme du 5^e titre de la constitution italienne menée en 2001 a clairement dynamisé l'échelon régional. Le pouvoir politique de ces trois niveaux varie selon le domaine considéré. Ainsi par exemple, le domaine de l'emploi relève plutôt du niveau national alors que le domaine de la santé est davantage régi par des politiques locales. On observe également d'importantes disparités entre régions en termes de degré de vieillissement actif. De nombreux programmes, mesures et plans d'action visant à en concrétiser le concept ont été mis en œuvre ces dernières années – tant au niveau national que local. Ils ont été promus, financés et dirigés soit par des institutions publiques (ministères, régions, municipalités) soit par le tiers secteur/le secteur associatif. Toutefois, en ce qui concerne les politiques et programmes régionaux plus particulièrement, même si la phase politique/de programmation a été menée à bien, la phase d'action pratique n'a pas suivi, ce qui limite la concrétisation des programmes. Au plan national, deux actes législatifs ont revêtu une importance particulière. Sans porter spécifiquement sur le vieillissement actif, elles ont une incidence majeure sur les personnes âgées. Ces deux



lois ont été conçues pour réformer le passage de la vie active à la retraite, et le système de sécurité sociale (loi 214/2011 relative aux pensions et loi 92/2012 relative au marché du travail). En 2015, une proposition concernant le vieillissement actif a été soumise au Parlement (*Delega al Governo per l'introduzione del pensionamento flessibile, la revisione dei trattamenti previdenziali, il sostegno della maternità e il prolungamento della vita attiva*). Des mesures centrales et locales ont en outre été (ou vont être) entreprises grâce à des fonds européens visant à la réalisation de la stratégie Europe 2020. L'IVA n'est pas encore utilisé en Italie en tant qu'indicateur commun et normalisé permettant d'évaluer la situation de la population vieillissante, ce que soit au niveau national ou au niveau local. Ce puissant outil pourrait néanmoins servir à évaluer et à orienter à ces deux niveaux les politiques en matière de vieillissement actif. La participation de l'Institut national de statistique (ISTAT) est déterminante dans ce processus: non seulement ses membres ont été actifs au sein du groupe d'experts sur l'IVA, mais ils ont également encouragé et réalisé l'une des premières mesures de l'IVA au niveau infranational. Un programme d'activité triennal vise à concrétiser le concept et la loi relative au vieillissement actif en utilisant des indicateurs d'évaluation et l'IVA. L'accent est mis sur le niveau régional: en 2014, le gouvernement de la région du Frioul-Vénétie julienne a adopté une loi sur le vieillissement actif (*legge regionale n° 22 del 14/11/2014*). Trois autres régions (Ligurie, Ombrie et Émilie-Romagne) ont également voté des lois de ce type. Entre-temps, l'Italie n'a pas encore adopté au niveau national de loi portant sur le vieillissement actif, même s'il existe des politiques encourageant une stratégie en matière de vieillissement, essentiellement axée sur l'emploi et les soins. Optant pour une approche active vis-à-vis des aînés, la loi régionale du Frioul-Vénétie julienne vise à développer et promouvoir la participation de ceux-ci à des activités et programmes. Le programme triennal n'a été adopté que le 25 février 2016, et le plan de suivi et d'évaluation ne l'est toujours pas. L'IVA s'est avéré très utile pour établir la distinction entre les actions, programmes et projets «innovants» et les «traditionnels». Le plan de suivi et d'évaluation sera lié à l'IVA. Il existe des initiatives locales axées sur l'approche du vieillissement actif, mais seules celles qui sont financées par des fonds européens font l'objet d'un suivi et d'une évaluation recourant partiellement à une approche axée sur l'IVA. Le degré de soutien et de mobilisation politiques en faveur de l'utilisation d'indicateurs liés aux domaines relevant du vieillissement actif souffre, au niveau local, de nombreuses difficultés parmi lesquelles une discontinuité politique entre décideurs se traduisant par un faible niveau d'investissement dans des plans requérant une vision à long terme (et dont les résultats ne pourraient effectivement se concrétiser qu'au-delà de l'échéance du mandat politique – ce qui rend la démarche moins attrayante pour les décideurs). On déplore également le peu d'occasions offertes aux régions/municipalités de partager leurs expériences en matière d'IVA et de capitaliser sur une série de forces/faiblesses et d'opportunités/menaces.

À **Malte**, les différents aspects relevant d'une politique de vieillissement actif – la participation active des travailleurs âgés et des personnes âgées à l'emploi, la participation à la société et le vieillissement en bonne santé – sont définis au niveau national. Le gouvernement maltais a utilisé les résultats de l'IVA 2010 et 2012 en tant qu'indications clés pour la formulation de sa Stratégie nationale en faveur du vieillissement actif (2013), laquelle repose sur trois thèmes: la participation active au marché du travail, la participation sociale et la vie autonome. La Stratégie ne se contente pas de solutions technocratiques, mais reste déterminée de contribuer à une société plus équitable fondée sur les principes de la justice sociale. Trois valeurs fondamentales sous-tendent en effet la Stratégie. Premièrement, le fait que Malte devienne réellement une «société pour tous les âges» – autrement dit, une société qui adapte ses structures et son fonctionnement, de même que ses politiques et



ses plans, aux besoins et capacités de tous. Une deuxième valeur constante est celle de «l'équité intergénérationnelle»: une politique relative au vieillissement se doit, dans une société démocratique, de promouvoir un respect égal, des chances équivalentes et des niveaux de vie comparables entre différentes générations. Enfin, la Stratégie met l'accent sur l'autonomisation dans la mesure où elle atteste d'un engagement de renouveler les politiques publiques relatives au vieillissement de manière à ce qu'elles s'articulent autour des besoins et des souhaits des citoyens plus âgés. L'IVA est considéré à la fois par les milieux académiques et par les praticiens comme un outil acceptable et important pour la mesure des succès et des difficultés que rencontrent les États membres de l'UE pour intégrer la dimension du vieillissement actif dans l'ensemble de leurs politiques et permettre ainsi aux cohortes actuelles et futures de personnes âgées de mener une vie productive et en bonne santé. Malte analyse les tendances locales en matière de vieillissement actif en se fondant sur des travaux de recherches universitaires. On peut citer parmi les initiatives locales recourant à l'approche de l'IVA: la garantie d'un revenu sûr, suffisant et durable pour toutes les personnes âgées; la formation des membres de la communauté aux avantages de la constitution de ressources financières personnelles au moyen de l'épargne, d'investissements et d'autres options; le maintien d'une valeur équitable des pensions de retraite grâce à des ajustements correspondant à l'évolution du coût de la vie; l'apport d'un soutien aux autorités locales pour qu'elles deviennent des chefs de file en termes d'offre et de coordination d'initiatives d'apprentissage à une étape tardive de vie; l'élargissement de la participation des adultes âgés à l'apprentissage grâce à des stratégies de sensibilisation; l'amélioration des possibilités d'apprentissage dans le cadre des soins de longue durée; le renforcement du mandat du Conseil national pour les personnes âgées; un soutien au Bureau du Commissaire pour les personnes âgées; un encouragement à ce que davantage d'autorités locales instituent un sous-comité chargé de veiller à l'amélioration de la qualité de vie des personnes âgées dans la localité concernée; le financement et la coordination de séances d'information à l'intention des soignants informels de personnes âgées, en collaboration avec des conseils locaux, des organisations non gouvernementales et le secteur privé; le renforcement des services résidentiels ou communautaires de relève pour la prise en charge de personnes âgées; et l'étude de modèles d'aide financière innovants en matière de services de soins personnels à domicile.

Le degré de soutien et de mobilisation politiques en faveur de l'utilisation des indicateurs qui sous-tendent l'IVA est extrêmement important à Malte – au point que les indices étayant l'IVA, de même que ses résultats, ont largement influencé la formulation de sa Stratégie nationale pour un vieillissement actif. Il ne fait aucun doute que cette influence de l'indice de vieillissement actif continuera de s'exercer dans un avenir prévisible à la fois sur la mise en œuvre et sur le suivi de cette stratégie. Il se fait en outre que le changement de gouvernement intervenu à Malte en mars 2013 a plus ou moins coïncidé avec les résultats de l'IVA 2012, ce qui a incité le nouveau gouvernement à opter pour une approche totalement différente. L'une des conséquences a notamment été la transformation des centres d'accueil de jour, qui proposent désormais chaque semaine trois jours d'activités centrées sur l'apprentissage tout au long de la vie et deux jours d'activités de loisirs. Les comités représentatifs institués dans tous les centres de jour et toutes les structures résidentielles se réunissent une fois par mois pour assurer un retour d'information vers la direction. Les travailleurs sociaux, entre autres, encouragent les personnes âgées à participer davantage. Les niveaux existants de soins de santé pour personnes âgées sont maintenus mais un accent est parallèlement mis désormais sur la participation sociale et l'emploi. La création d'une Commission nationale pour le vieillissement actif offre un autre



bon exemple. Elle a conseillé au gouvernement d'adopter une politique s'articulant en trois volets principaux: la participation active au marché du travail; la participation sociale; et la vie autonome. Près de 90 % des recommandations formulées par la nouvelle commission seront sans doute concrétisées à l'horizon 2018, et les 10 % restants seront probablement couverts par une nouvelle version du plan national. Une stratégie nationale relative à la démence ainsi que des normes minimales applicables aux établissements de soins ont été élaborées, et un Commissaire indépendant pour les personnes âgées est en place. Les améliorations apportées aux hôpitaux de révalidation devraient faire baisser les taux de réadmission de personnes âgées. L'université du troisième âge et l'apprentissage local non formel se développent, y compris pour les personnes âgées souffrant d'une fragilité physique ou mentale.

L'intérêt à l'égard d'une politique de vieillissement actif augmente en **Pologne**, depuis 2012 surtout, et se manifeste principalement à l'échelon national. Il s'est d'abord concrétisé par la création en 2012 d'un département de politique des seniors au sein du ministère de la Famille, du travail et de la politique sociale; se sont succédé ensuite l'élaboration du programme national en faveur de la participation sociale des seniors (ASOS); le développement de la politique à long terme pour les seniors de Pologne (2014–2020); le programme «Solidarité entre générations: mesures visant à accroître l'activité des personnes âgées de 50 ans et plus»; et enfin l'introduction du programme pluriannuel Senior-WIGOR pour la période 2015–2020. L'ampleur des actions varie: dans le domaine de l'emploi, les initiatives ont été plus nombreuses et ont notamment porté sur la suppression des possibilités de préretraite; dans le domaine de la participation sociale, les projets – lancés via des appels ouverts à propositions – soutiennent des activités éducatives, sociales et bénévoles supplémentaires parmi les personnes de 60 ans et plus. Des recherches et analyses ont été réalisées en Pologne au niveau infranational (NUTS-2) (voir l'indice régional de vieillissement actif en Pologne, 2013 et 2014), mais cela bouge aussi beaucoup au plan local. Ainsi à Cracovie par exemple (niveau local), la Stratégie 2015–2020 pour la résolution des problèmes sociaux de Cracovie a donné lieu à la création de nouveaux centres d'activité à l'intention des seniors. On observe également un vif intérêt de la part des seniors eux-mêmes pour la création de leurs propres politiques locales de vieillissement actif. Au plan national, les programmes gouvernementaux s'appuient sur le concept du vieillissement actif pour aborder des problématiques liées au changement démographique et au vieillissement de la population. Au plan régional, les seize régions polonaises se sont dotées non seulement de documents stratégiques, mais également d'une série d'initiatives et de programmes incluant la notion de vieillissement actif. Ceci étant dit, la situation varie d'une région à l'autre. Dans le même temps, au plan local, chaque municipalité est responsable de la politique locale en faveur des seniors. Le concept de vieillissement actif est sous-utilisé à ce niveau car il reste mal connu des décideurs, mais le rôle croissant des conseils locaux de personnes âgées pourrait s'avérer déterminant dans ce processus. Si la sensibilisation quant à l'utilisation de l'IVA et le concept de vieillissement actif au niveau national peuvent donner certaines orientations, il est important que le changement intervienne non seulement à l'échelon national mais également à l'échelon régional, d'autant plus que des programmes tels que l'ASOS offrent la possibilité de faire financer des projets au niveau régional et surtout local. L'utilisation de l'IVA calculé au niveau infranational s'est inscrite dans ce cadre. Il est également important

de souligner que la loi de 2015 relative aux personnes âgées comporte l'obligation pour le conseil des ministres de suivre la situation de la Pologne en termes de vieillissement de sa population. C'est la première fois que l'expression «personnes âgées» est utilisée dans un cadre juridique distinct, même si l'on trouve des dispositions les concernant dans d'autres lois. En ce qui concerne la question du suivi, les partisans de la loi au sein du Parlement polonais ont fait remarquer que d'autres pays, parmi lesquels l'Allemagne, procèdent à des enquêtes régulières, que la Pologne devrait elle aussi disposer de rapports périodiques sur la situation des seniors, et qu'il serait utile dès lors de s'informer des pratiques d'autres pays en la matière.

En **Roumanie**, en vertu des dispositions de la loi relative à l'administration publique locale (loi n° 215/2001, republiée), l'administration publique est organisée et fonctionne à l'échelon local (unités administratives territoriales) selon les principes d'une décentralisation des services publics et d'une autonomie locale. Le conseil local jouit dans ce contexte du droit d'initiative et du pouvoir de décision concernant toutes les questions d'intérêt local, et assure donc le cadre nécessaire à la prestation de services publics locaux tels que l'enseignement; les services sociaux de protection de l'enfance; la protection des personnes handicapées; la protection des personnes âgées, des familles et d'autres personnes ou groupes vulnérables; les soins de santé; la culture; la jeunesse; les sports; l'ordre public; les travaux publics; etc. Le système national d'aide sociale fonctionne, en Roumanie, sur la base de la loi n° 92/2011 sur l'assistance sociale, laquelle est dès lors également décentralisée. Les autorités publiques locales et tous les prestataires de services sociaux ont l'obligation d'organiser et de fournir des services sociaux au niveau local/communautaire, ainsi que de programmer leur développement en tenant compte des besoins locaux spécifiques, des priorités locales et des ressources disponibles, et en respectant les principes de subsidiarité, de proximité et d'efficacité (en termes de coût-avantage). L'approche du vieillissement actif suit, en Roumanie, le même principe que l'ensemble du système national d'assistance sociale – dans lequel elle s'inscrit d'ailleurs. En dépit de la décentralisation des compétences et de l'autonomisation des autorités locales, les ressources financières et la planification stratégique restent centralisées au niveau du comté ou au niveau national. L'engagement de la Roumanie envers le concept du vieillissement actif et de la stratégie Europe 2020 de façon générale transparaît du programme national de réforme 2011–2013, de l'accord de partenariat pour la période de programmation 2014–2020 des Fonds structurels et d'investissement européens (fonds ESI), et de la législation nationale. Outre la loi n° 292/2011 sur l'assistance sociale, il existe une loi sur l'assistance sociale en faveur des personnes âgées (loi n° 17/2000, republiée), qui contient des mesures spécifiques complétant celles de la précitée. De surcroît, le gouvernement roumain a adopté en juillet 2015 la Stratégie nationale 2015–2020 pour la promotion du vieillissement actif et la protection des personnes âgées ainsi que le Plan d'action stratégique qui lui est associé pour la même période (décret gouvernemental n° 566/15 de juillet 2015). L'adoption d'une stratégie de vieillissement actif était l'une des conditions à remplir par le pays pour accéder à la période de programmation 2014–2020 des fonds ESI (condition remplie par la Roumanie en 2015–2016). La Stratégie a pour fondement l'étude réalisée pour le gouvernement roumain sous la direction de la Banque mondiale et publiée en juin 2014 sous le titre «*Living Long, Staying Active and Strong: Promotion of Active Ageing in Romania*». Le Plan d'action stratégique 2015–2020 a été davantage précisé dans un Plan opérationnel pour 2016–2018, lequel fait actuellement l'objet d'une procédure d'approbation interministérielle et de consultations publiques avant son adoption sous la forme d'un décret gouvernemental.



L'IVA n'est pas utilisé actuellement en Roumanie, mais une initiative procède à l'analyse de son impact et de la possibilité de l'utiliser dans le cadre de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la nouvelle stratégie en matière de vieillissement actif. Les seules données officielles collectées au niveau local et susceptibles de servir à l'analyse du vieillissement actif sont les données démographiques rassemblées par l'Institut national de statistique au moyen d'instruments tels que des recensements de population et des enquêtes dans des domaines spécifiques (emploi, conditions de vie, revenu, etc.). Des données supplémentaires ventilées par régions, voire par localités, sont fournies par des études universitaires mais il n'existe aucune politique publique (soutien financier, programmes de subvention/recherche) spécifiquement axée sur la collecte des données et la gestion des bases de données. Au niveau central, le gouvernement actuel fait preuve d'un réel engagement à l'égard de l'agenda du vieillissement actif, de la protection des personnes âgées et de l'instauration d'une société dans laquelle les aînés sont encouragés et dotés des moyens de mener dans toute la mesure du possible une vie en bonne santé, productive, participative et autonome. En ce qui concerne le niveau local, on observe une connaissance et une mobilisation insuffisantes vis-à-vis du concept de vieillissement actif et de l'IVA, et aucune consultation publique n'a encore été organisée à ce jour auprès des parties prenantes locales pour débattre de l'utilisation future de l'IVA. Il s'avère difficile dès lors de déterminer s'il existe, ou non, une volonté politique dans ce sens à l'échelon local. La proposition concernant l'outil de suivi et d'évaluation de la Stratégie prévoit la création d'un nouveau département chargé de promouvoir le concept de vieillissement actif et de coordonner le suivi et l'évaluation de la Stratégie. Il est très probable qu'une discussion plus approfondie aura lieu à propos des indicateurs, de la collecte de données et de l'IVA.

Le «Cadre d'action pour les personnes âgées», document approuvé par le conseil des ministre le 23 octobre 2015 en **Espagne**, regroupe des recommandations visant à orienter les futures politiques publiques de promotion du vieillissement actif et de la participation des aînés dans toutes les sphères sociales allant de la dimension politique à la dimension économique. Le Cadre comporte 348 propositions regroupées en quatre rubriques: l'emploi, la participation sociale, une vie autonome et en bonne santé, et l'égalité et la non-discrimination. Dans le cas des **autorités provinciales de Biscaye**, le résultat global de l'IVA a atteint 35,9 points, ce qui place ce territoire en position favorable par rapport aux 28 pays de l'Union européenne. La valeur de l'IVA s'établissait à 30,5 en 2011 pour la **région de Murcie**, et à 31,8 en 2012 pour ce qui concerne la **Galice**. S'appuyant sur l'IVA et le précédent Plan en faveur des personnes âgées, cette dernière prépare une Stratégie régionale d'innovation pour un vieillissement actif couvrant la période 2016–2020. Il convient de mentionner ici quelques autres programmes intéressants tels que les programmes Tourisme et Hydrothérapie de l'Institut des personnes âgées et des services sociaux (IMSERSO) au travers desquels l'Etat espagnol permet à des retraités en possession d'une prescription médicale pour un traitement de balnéothérapie, et remplissant certaines conditions, de bénéficier d'un accès à prix réduit à des établissements d'hydrothérapie. Des «Programmes universitaires pour les aînés» sont également développés et le pays a mis en place le réseau espagnol des villes amies des aînés conforme au réseau européen homologue. Un Plan stratégique pour les aînés a été élaboré en 2013 dans la province de Biscaye en réponse au travail qui y a été réalisé par le conseil de personnes âgées.

Les conseils territoriaux de l'Espagne s'efforcent de parvenir au moins à un socle minimum de services dans l'ensemble du pays, et l'IVA pourrait donner une impulsion dans ce sens. La province de **Biscaye** a introduit un plan d'activation en 2010, mais rien n'a été prévu

pour en mesurer les résultats. L'ensemble de la politique relative aux personnes âgées a fait l'objet d'une révision en 2013, dont il est ressorti que le plan devait s'attacher davantage au suivi – ce qui fut fait grâce à l'application de l'IVA et à une enquête complémentaire. Une culture de suivi et de mesure du vieillissement actif, inexistante en Espagne jusqu'ici, est actuellement instaurée. La province de Biscaye gère ses propres services sociaux, de sorte qu'elle traite également à son échelon bon nombre de questions relevant du vieillissement actif. L'IVA a été envisagé avec pour objectifs principaux de concrétiser l'activation et de réorienter la discussion afin de l'axer sur les résultats plutôt que sur les ressources, mais également d'établir des points de référence et un apprentissage mutuel à l'intention d'autres régions d'Espagne. Les enquêtes nationales ou celles couvrant le Pays basque ont permis de disposer de 80 % des indicateurs pour la province de Biscaye. Ceci dit, certains étaient assez faibles; les échantillons étaient parfois assez restreints; et, parmi les 22 indicateurs, 10 pouvaient **être utilisés** sur la base de données secondaires et 11 autres s'appuyaient sur une enquête téléphonique complémentaire. L'indicateur de bien-être mental n'étant disponible dans aucune des enquêtes, la mesure retenue pour la province de Biscaye est finalement la moyenne nationale. Étant donné que les effets des politiques en matière de vieillissement actif ne sont pas ressentis avant un certain temps, il faut que le suivi s'effectue à long terme – et couvre, le cas échéant, une période durant laquelle il y a eu changement de gouvernement. Au Pays basque, la responsabilité ultime du suivi de l'IVA incombe à l'Observatoire des personnes âgées, composé d'un large éventail de parties prenantes parmi lesquelles des organisations de la société civile représentant les aînés, des municipalités, des responsables de l'élaboration des politiques, des prestataires de services et des professionnels des soins de santé, mais également des universités et d'autres institutions académiques.

Sources de données utilisées ou susceptibles d'être utilisées pour l'IVA au niveau local également

Le tableau 4 récapitule les informations communiquées par les pays participants pour illustrer les types de données déjà disponibles et susceptibles de servir à l'avenir à l'analyse et au calcul de l'IVA.



Tableau 4. Exemples de données servant ou pouvant servir à l'IVA

Pays	Exemples de données signalées comme utiles pour l'IVA (aux niveaux national, régional et local)
Estonie	• Enquête estonienne sur les forces de travail: au niveau national plutôt que régional • Enquête sociale et enquête concernant les personnes âgées: il est possible (sur certains points) de tirer des conclusions au niveau régional également • Statistiques concernant les usagers des centres d'accueil de jour, ventilées par groupes d'âge et par prestataires de services • Enquête sociale européenne • Données émanant du ministère estonien de l'Éducation et de la Recherche L'enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (SHARE) est sous-utilisée à tous les niveaux (local, régional et national). Les principales statistiques descriptives sont à la disposition du grand public sur les sites web de Statistique Estonie et de l'Institut national de développement de la santé.
Finlande	• Données EU-SILC • La banque d'indicateurs Sotkanet, service d'information de l'Institut national de la santé et de la protection sociale • Statistique Finlande: cette source combine les données collectées à sa propre expertise de production de statistiques et de services d'information. Statistique Finlande produit notamment les statistiques du ministère de l'Emploi et l'Enquête sur les forces de travail
Italie	• Il existe de nombreuses sources administratives et quelques enquêtes par sondage qui, couvrant tous les domaines de l'IVA, permettent d'analyser la situation des personnes âgées • La diversité des sources se traduit par une standardisation insuffisante de l'ensemble des options méthodologiques/choix des métadonnées (classifications, indicateurs, définitions, etc.) • Des initiatives de l'ISTAT visent à intégrer et harmoniser l'ensemble des sources disponibles (archives administratives, enquêtes par sondage, archives régionales, etc.) dans un portail thématique commun – autrement dit, un entrepôt national de micro/macro-données qui regroupe et met en réseau toutes les bases de données appartenant à des institutions publiques (ministères, régions, provinces, municipalités, archives des assurances sociales et des pensions) et aux grands centres privés de recherche • Les enquêtes par sondage de l'ISTAT permettent de calculer tous les indicateurs de l'IVA au niveau régional (pour plus de précisions concernant les résultats des calculs de l'IVA au niveau régional en Italie, voir Quattrociochi, L./Squillante, D./Tibaldi, M. (2015)).
Malte	Données en provenance de l'Office national des statistiques



Pays	Exemples de données signalées comme utiles pour l'IVA (aux niveaux national, régional et local)
Pologne	• Enquête sur les forces de travail en Pologne • Banque des données locales du Bureau central de statistique • Enquêtes supplémentaires du Bureau central de statistique de Pologne • Diagnostic social: qualité de vie objective et subjective en Pologne • Projet PolSenior et autres
Roumanie	• Recensement de la population • Études et analyses de la Banque mondiale • Enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (2014); • Institut national de données statistiques • Données Eurostat • Enquête sur la qualité de vie en Europe (2011–2012); • Enquêtes complémentaires telles que l'Eurobaromètre et les statistiques démographiques des NU, etc.
Espagne	Sources diverses: Institut national de statistique (INE) – les données sont collectées et présentées à la fois au niveau national et au niveau régional, et ventilées par communauté autonome (et, de façon générale, par genre également); Mouvement naturel de la population, recensement de la population et registres municipaux (INE); enquête sur la population active; enquête sur la participation des adultes aux activités d'apprentissage; enquête nationale sur la santé; enquête financière des familles réalisée par la Banque d'Espagne; Institut des personnes âgées et des services sociaux (IMSERSO); niveau et qualité de vie, et conditions de vie (INE); indicateurs sociaux (INE); nouvelles technologies (INE) ; et autres

Source: compilation basée sur les documents transmis par les pays pairs (comment papers).

En résumé: Plusieurs sources clés de données sont utilisées par la plupart des pays; il s'agit notamment des enquêtes sur les forces de travail, harmonisées avec l'enquête correspondante au niveau de l'UE. Les données UE-SILC sont une autre possibilité, mais il s'avère difficile pour certains pays de procéder à l'analyse à un niveau NUTS inférieur. On constate en outre que les données officielles sont largement utilisées, et que cette tendance pourrait être facilement suivie par d'autres grâce à la possibilité d'utiliser les données tirées de registres pour un certain nombre d'indicateurs (santé, emploi, etc.). Il convient de souligner le rôle des enquêtes (telle que l'enquête européenne SHARE ou les enquêtes nationales) – étant entendu que, pour certains indicateurs, une enquête réalisée par le pays lui-même constitue la seule source possible.

Principales difficultés susceptibles de limiter l'utilisation de l'IVA à l'échelon local dans les pays pairs

Plusieurs grands défis liés à l'indice de vieillissement actif expliquent que la plupart des pays n'ont pas calculé d'IVA régional (les exceptions étant l'Italie, la Pologne et l'Espagne). En **Estonie**, par exemple, les disparités entre administrations locales en termes de capacités font qu'il est difficile d'utiliser les mêmes méthodes d'évaluation dans toutes les municipalités. Dans d'autres pays, et en **Finlande** notamment, les informations requises en matière de vieillissement actif ne font pas l'objet d'une collecte régulière et doivent



être récoltées séparément. Il se pourrait néanmoins que l'on tente à l'avenir d'inclure les indicateurs de l'IVA dans la base de connaissances en matière sociale et sanitaire actuellement élaborée en vue de comparer 18 régions en termes de protection sociale et de soins de santé. L'orientation stratégique donnée au vieillissement actif à **Malte** présente elle aussi certaines lacunes et écueils, mais les décideurs s'efforcent de conférer aux mesures en faveur du vieillissement actif un caractère aussi inclusif que possible – comme en témoigne la décision politique d'instituer au sein de toutes les structures résidentielles publiques un comité représentatif dont les membres sont démocratiquement élus et participent à la gestion des entités concernées. Une autre orientation stratégique mérite d'être citée, en l'occurrence la création d'une Unité pour le vieillissement actif, exclusivement chargée de l'organisation d'événements s'inscrivant dans la promotion du vieillissement actif dans les structures résidentielles. Il ne fait aucun doute, selon le document d'information communiqué par Malte dans le cadre du présent examen par les pairs, que le chemin vers une société amie des aînés sera encore long et semé d'embûches – un commentaire qui s'applique apparemment à tous les pays pairs participants.

Le document présenté par l'**Italie** contient une analyse assez détaillée des principaux enjeux. Il cite notamment en ce qui concerne le niveau national:

1. *Le faible degré de confiance statistique, de mobilisation, de savoir et de compétence* – autant de prérequis devant être remplis pour que les données/indicateurs statistiques soient mieux et plus largement utilisés en tant qu'instrument administratif/politique.
2. *L'absence d'approche systématique pour la réalisation des vagues d'enquêtes* – ce qui empêche de mesurer les phénomènes pertinents en temps opportun.
3. *Le manque de volonté politique* – tant au niveau national que local:
 - dans la concrétisation du concept de vieillissement actif;
 - dans la mise en place des cadres législatifs obligatoires;
 - dans l'apport d'un financement ciblé;
 - dans la définition d'un système de compétences locales et d'un mécanisme pour assurer le suivi de l'IVA pendant la phase de programmation du cycle administratif/politique, et pour évaluer les résultats obtenus en fin du cycle de programmation en termes d'incidence réelle – positive ou négative – sur les domaines relevant du vieillissement actif.
4. *L'absence totale de transfert systématique des bonnes pratiques administratives/législatives entre régions*, et à l'appui d'une stratégie commune visant à relever l'ensemble du «défi du vieillissement».

Les grands enjeux suivants ont par ailleurs été mentionnés pour ce qui concerne le niveau régional:

1. *Défis culturels*: l'approche de l'IVA reste relativement mal connue et peu diffusée; il convient de développer cette approche parmi les parties prenantes.
2. *Création d'un observatoire*: il est impératif de créer un «lieu» de regroupement et d'analyse des activités et des programmes en vue de trouver des indicateurs communs d'évaluation en rapport avec l'IVA.



3. *Incitation des décideurs à adopter des données et indicateurs désagrégés portant sur le domaine du vieillissement actif*, en rapport avec l'IVA. Il s'agit ici de ventiler et de mettre en évidence tous les coûts, bénéficiaires et activités relevant des politiques de vieillissement actif.

Étant donné qu'il est désormais possible de calculer l'IVA au niveau local en Italie (NUTS-3 et niveau 2 des unités administratives locales (UAL 2)), ce calcul peut être effectué non seulement pour les 21 régions, mais également pour les municipalités. Un problème se pose néanmoins dans la mesure où le niveau politique n'a aucune connaissance ni volonté d'utiliser les indicateurs pour orienter la stratégie nationale et régionale en matière de vieillissement actif. Ce décalage constitue un réel défi: comment améliorer la sensibilisation politique à l'égard de l'IVA? Ce processus ne se trouve guère facilité par la décentralisation opérée en Italie au cours des dix dernières années pour ce qui concerne l'élaboration des politiques. Le manque de communication entre les différents organes de gouvernance complique lui aussi l'intégration de la dimension du vieillissement actif dans l'ensemble des domaines d'action.

En ce qui concerne la **Pologne**, il semblerait que le principal défi soit de suivre systématiquement la situation des personnes âgées dans le pays comme le prévoit, en exigeant des rapports annuels, la loi relative à ces personnes. La question importante est de savoir si l'IVA peut, en tant qu'outil analytique, contribuer à la mise en œuvre efficace d'une politique en faveur des seniors et d'une politique de vieillissement actif en Pologne aux échelons national, infranational et local.

Les défis suivants ont été cités en ce qui concerne la **Roumanie**:

- une connaissance et une mobilisation insuffisantes à l'égard du concept de vieillissement actif et de l'IVA;
- une absence (ou une insuffisance) de capacités administratives (pénurie de ressources financières, humaines, logistiques, etc.; manque d'expertise);
- un manque de véritable engagement et de réelle volonté politique de la part de certaines autorités locales;
- le risque que cette initiative soit perçue par les autorités locales comme une charge supplémentaire;
- le fait que le vieillissement actif ne figure sans doute pas dans la liste des priorités de toutes les autorités publiques locales;
- le manque de savoir-faire et de formation professionnelle en la matière, et l'absence d'une méthodologie explicite, concrète et simple pour l'utilisation de l'IVA.

Comme le suggère le tableau 5, un soutien beaucoup plus marqué s'avérera indispensable en Roumanie si ce pays décide d'aller de l'avant avec l'IVA.

En ce qui concerne l'**Espagne**, pays décentralisé, les communautés autonomes et les municipalités prennent leurs décisions en toute indépendance. Le rôle de coordination assigné à l'administration centrale pourrait être le catalyseur nécessaire à l'élargissement de l'utilisation de l'IVA; ce rôle de coordination ne se concrétisera toutefois pas avant un certain temps et devra surmonter certaines sensibilités politiques. Un soutien s'impose pour



le développement et l'application d'une approche axée sur l'IVA, en particulier à l'échelon infranational.

Tableau 5. Récapitulatif des réponses à la question sur le soutien requis pour l'application de l'IVA dans les pays pairs

	EE	FI	IT	MT	PL	RO	ES
Savoir, méthodologie				X	X	X	X
Exécution d'analyses, conseils		X		X			X
Partage de connaissances et d'expériences (à l'extérieur et/ou à l'intérieur des frontières nationales)	X	X	X		X	X	X
Évaluation de cette approche (auto-évaluation; évaluation externe; instance consultative)				X			X
Nouvelles données					X	X	
Financement	X				X	X	
Soutien institutionnel			X		X		
Intérêt politique (au niveau européen, national, régional et local)	X		X			X	
Sensibilisation des parties prenantes, conseils, consultation, diffusion			X	X	X	X	
Autres (processus de coordination, harmonisation, etc.)	X		X				X

Source: élaboré sur la base des documents transmis par les pays pairs (comment papers).

Il apparaît clairement que de nombreux pays ont grand besoin d'un partage transfrontalier (mais également national, régional et local) d'expériences en matière d'utilisation pratique de l'IVA. Un soutien au niveau de l'UE en vue du développement et de l'application de l'IVA à l'échelon infranational serait également bienvenu. De façon générale, en outre, une intensification de la mobilisation, des conseils et de la consultation des parties prenantes, s'impose dans des pays tels que la Pologne, Malte et l'Italie. Des discussions portant sur la méthodologie, les conseils en matière de calcul de l'indice et l'appui statistique sont autant d'aspects qui ont également été mentionnés. Certains pays dotés d'une expertise pourraient agir en qualité de partenaires bilatéraux auprès de ceux qui n'ont pas encore acquis les compétences voulues. D'autre part, certains pays savent mieux comment entrer en contact



et convaincre les parties prenantes et les décideurs de se doter d'un outil capable de mettre en lumière l'évolution de la politique de vieillissement actif au fil du temps (voir le tableau 5).

Résumé des contributions des parties prenantes

AGE Platform Europe est un réseau de quelque 140 organisations représentant plus de 40 millions de personnes âgées en Europe. Il a assuré, dans le cadre de sa campagne pour une Europe adaptée aux aînés, la coordination du réseau thématique AFE Innovnet qui a initié en 2015 la Convention européenne sur le changement démographique. AGE Platform Europe collabore à la mise en œuvre de solutions intelligentes, innovantes et fondées sur des éléments factuels à l'appui d'un vieillissement actif et en bonne santé qui se veut une réponse globale à l'évolution démographique de l'Europe. L'outil d'évaluation SEE-IT (Social, Economic and Environmental Impact Tool) a été développé dans le cadre du projet AFE Innovnet, et l'un des enseignements de ce processus a été que les autorités infranationales ont besoin d'outils communs d'orientation et de suivi pour classifier, étalonner et mesurer l'efficacité de leurs stratégies. Les débats intervenus au sein du réseau ont montré que les acteurs infranationaux sont très conscients que leur propre action aurait tout à gagner d'une meilleure coordination avec les actions menées à d'autres niveaux de gouvernance. Il leur serait utile de disposer d'outils de suivi leur permettant d'établir une corrélation entre leurs initiatives locales et les indicateurs nationaux établis dans le cadre de l'IVA. On pourrait ainsi parvenir à une vision commune de ce qui doit être fait et de qui peut faire quoi aux différents échelons de gouvernance (locaux, régionaux et national). Le développement de versions régionales de l'IVA s'accompagne de nombreux défis, mais l'expérience de la province de Biscaye a montré qu'il était possible d'y parvenir, à tout le moins lorsque la collecte de données de base s'effectue de manière fiable au niveau infranational. Le travail réalisé par cette province devrait pouvoir être reproduit sans trop de difficulté dans d'autres régions espagnoles intéressées, mais il serait probablement moins aisé de le transférer à des régions d'autres pays, même si des données comparables sont collectées à l'échelon régional dans l'ensemble de l'UE. Il est important que l'UE permette aux autorités régionales et locales qui le souhaitent de développer conjointement des versions infranationales de l'IVA et d'en répandre l'utilisation dans leurs pays respectifs. Dans le même temps toutefois, des versions infranationales de l'IVA propres à chaque pays pourraient s'avérer nécessaires. L'approche serait donc double: d'une part, des versions infranationales de l'IVA plus proches en vue de promouvoir la comparabilité; et, de l'autre, des variantes tenant compte des spécificités régionales et locales. La capacité des autorités infranationales d'utiliser ces outils devrait, elle aussi, être renforcée. Il conviendrait de procéder à un relevé plus précis des actions locales susceptibles d'influencer chacun des indicateurs utilisés dans la version nationale de l'IVA. Cette cartographie devrait adopter une approche participative et impliquer des citoyens locaux au même titre que des chercheurs dans chacun des pays, afin de mieux cerner à la fois quelles actions concrètes relèvent de chacune des grandes catégories, et ce qui est fait ou peut être fait à l'échelon national, régional ou local.

Le **Réseau social européen** (ESN) a présenté certains points de vue et exemples émanant de ses organisations affiliées au sein de services publics sociaux opérant à l'échelon local en Europe à propos de la mesure du vieillissement actif à ce niveau. Les initiatives locales en la matière vont d'un travail bénévole et de bureaux de conseils aux citoyens à des services aidant des personnes atteintes de démence à vieillir activement. Ces initiatives font l'objet d'une évaluation essentiellement qualitative réalisée au moyen d'enquêtes et d'entretiens avec les usagers des services, leurs familles et le personnel. L'analyse reste souvent



très limitée. Une exception mérite d'être citée à cet égard: il s'agit de l'étude nationale suédoise sur le vieillissement et les soins. À l'inverse de l'IVA, cette étude est longitudinale et suit les sujets pendant une période de 30 ans en examinant l'évolution de leur parcours en termes de soins, de mode de vie et de choix. Tout en étant initiée et financée par le gouvernement national, l'étude suédoise est réalisée au niveau local, le plus souvent dans le cadre de partenariats entre les autorités locales et des instituts locaux de recherche. Les indicateurs utilisés recoupent largement ceux de l'IVA. Un autre exemple exhaustif est celui de l'étude longitudinale britannique sur le vieillissement. Les études de ce type peuvent être riches d'enseignements pour l'IVA. Les membres du Réseau social européen considèrent que la comparabilité avec l'échelon national et européen fait de l'IVA un outil d'étalonnage particulièrement utile. Il améliore la base de connaissances, ce qui profite à tous. Les autorités locales et les services sociaux locaux s'intéressent souvent à des aspects beaucoup plus spécifiques que ceux visés par l'IVA – la gestion du poids ou une alimentation saine, par exemple – et il serait bon de les encourager à envisager la situation de façon plus globale et à inscrire leurs intérêts particuliers dans cette perspective élargie. La large portée de l'IVA offre une possibilité dans ce sens. La mise en œuvre constitue toutefois un autre défi, étant donné la pénurie de ressources et (dans certains cas) les disparités entre cadres nationaux. La comparaison des activités et résultats en matière de vieillissement actif avec d'autres régions, municipalités et pays est un atout de l'IVA local. Il peut également être un point de jonction entre secteurs et politiques, et offre la possibilité d'une différenciation entre groupes de personnes âgées (urbains et ruraux, par exemple – ou, un jour peut-être, minorités ethniques). L'insuffisance de données est une difficulté majeure pour le calcul de l'IVA au niveau local. La taille de l'échantillon peut exclure l'utilisation de certaines données. L'implication des usagers des services est indispensable dès le départ. Au niveau européen, le soutien d'une approche axée sur l'IVA impliquerait de l'inclure dans les orientations de l'UE. Le Socle européen des droits sociaux pourrait notamment intégrer cette composante. Eurostat pourrait jouer un rôle en collaborant avec des instituts statistiques nationaux et régionaux. De même, des offices statistiques nationaux pourraient eux aussi jouer un rôle en collaborant avec les autorités locales et des instituts de recherche dans le cadre de la mise en œuvre d'un IVA local. Les enquêtes nationales existantes pourraient être modifiées afin de prévoir des questions relatives aux indicateurs de l'IVA. Les décideurs nationaux, régionaux et locaux doivent harmoniser leurs politiques en matière de vieillissement actif. Un financement continu s'impose pour permettre la collecte de données aux échelons régional et local. Des partenariats avec des instituts de recherche peuvent faciliter les analyses utilisant des données locales.

D. Principales questions examinées durant la réunion

Les exposés des experts et des représentants des pays pairs ont donné lieu à des discussions sur l'application de l'IVA au niveau local et son utilité pour les décideurs, ainsi que sur des aspects méthodologiques liés à la construction et à l'adaptation de l'indice.

Les points suivants ont été abordés à l'issue de la présentation de l'étude pilote allemande concernant l'IVA au niveau local:

- Le démarrage s'avère toujours difficile, et des problèmes se posent inévitablement au moment de sélectionner les indicateurs et leurs valeurs de remplacement. Les deux facteurs principaux pour des enquêtes couvrant l'ensemble des pays de l'UE ont été de veiller à la comparabilité et à ce que les indicateurs saisissent les différents aspects du vieillissement actif (dans la perspective de la déclaration de Vienne en particulier). Il peut se justifier d'apporter des modifications à ces indicateurs lorsque l'on passe de l'échelon national à l'échelon local.
- Un point essentiel de cet exercice consiste à rattacher chaque indicateur à une forme ou une autre d'instrument stratégique afin que la politique à laquelle il est associé apparaisse clairement s'il connaît une variation. Dans le cas d'un IVA local, les indicateurs doivent être rattachés à des politiques menées au plan local.
- Il convient de se rappeler, au moment de la présentation des résultats, que tout le but de l'exercice consiste à mesurer le potentiel inexploité des personnes âgées – et qu'il serait donc utile de présenter les résultats en termes de lacunes ou de potentiel inexploité, en comparant par exemple le niveau atteint par Munich avec celui d'autres entités territoriales. Les présentateurs de l'étude ont néanmoins le sentiment que le calcul d'un potentiel inexploité pourrait avoir un caractère assez arbitraire, et ils préfèrent penser en termes de fixation d'objectifs. L'équipe chargée de l'étude a souligné que l'un des avantages d'un IVA local (par rapport à un IVA national) réside dans la possibilité de mesurer directement les résultats des politiques de vieillissement actif. Certains participants à l'examen par les pairs ont fait remarquer que l'IVA ne peut donner qu'une image globale des résultats, et qu'il ne remplace pas l'évaluation de politiques et projets particuliers.
- En ce qui concerne l'image du vieillissement, les participants à l'examen par les pairs ont fait remarquer qu'il fallait souvent changer également l'image que les personnes âgées ont d'elles-mêmes. Elles ont besoin d'encouragement pour saisir certaines opportunités de volontariat et d'activation. Pour autant qu'elle soit correctement abordée, la fin de vie professionnelle peut en réalité devenir une étape vers l'autonomisation. Un résultat plus élevé au niveau de l'IVA atteste d'un taux supérieur d'activation, mais une bonne interprétation des résultats s'impose – de même qu'une analyse qualitative et contextuelle.
- Plusieurs participants se demandent néanmoins quelle peut être l'utilité d'un IVA local s'il ne sert pas à l'établissement d'un classement comparatif. Il a été suggéré d'utiliser le même instrument dans toutes les localités, faute de quoi les résultats ne seraient pas réellement comparables. D'autres estiment que l'IVA peut contribuer à améliorer l'image des personnes âgées en démontrant leur potentiel. Un indice permet également une comparaison entre différents domaines et montrer par exemple que certaines communautés sont plus performantes dans une dimension



donnée que dans une autre, et la manière dont elles peuvent tirer profit de bonnes pratiques adoptées ailleurs. Quelques orateurs ont exprimé l'idée que les classements compétitifs risquent de décourager les administrations locales et de freiner ainsi les améliorations. D'autres soutiennent que la concurrence peut engendrer un relèvement des normes. Il a été rappelé cependant que toutes les communautés n'ont pas le même point de départ et qu'un classement compétitif peut dès lors encourager les plus avantagées et décourager les plus défavorisées. L'idée a été avancée que la concurrence pourrait porter sur des indicateurs spécifiques avec des concurrents particuliers et véritablement comparables. Étant donné toutefois que les indices à différents niveaux visent à la réalisation de progrès, ils devraient également stimuler la «concurrence avec soi-même», autrement dit la concurrence avec ses propres résultats antérieurs et la volonté de les améliorer. Certains participants estiment que les résultats de l'IVA devraient servir à définir des objectifs précis pour l'avenir – une amélioration de 10 % dans le cadre d'un indicateur spécifique, par exemple. Il conviendrait également de procéder à une interprétation qualitative des indicateurs en tenant compte de caractéristiques locales ou nationales particulières avant de les utiliser pour orienter les politiques. Les dirigeants locaux voudront savoir pourquoi les indicateurs IVA obtenus par leurs communautés n'atteignent pas une valeur optimale, et comment agir pratiquement pour les améliorer. L'interprétation qualitative des indicateurs doit jeter les bases de cette discussion.

- Certains participants considèrent qu'une concurrence est inévitable car, à partir du moment où les résultats de différentes localités sont publiés, les politiciens et les médias se mettront forcément à les comparer. Il a été suggéré par ailleurs qu'un «indice d'inactivité» pourrait constituer un point de départ plus adéquat pour les décideurs locaux dans la mesure où il montrerait plus clairement le chemin qui doit encore être parcouru.
- Plusieurs pays connaissent des disparités sociales majeures entre zones urbaines et zones rurales, ou entre zones littorales et intérieures, notamment en termes d'âge moyen des habitants. Il convient dès lors que l'IVA tienne également compte de ces différences. Dans la province espagnole de Biscaye, par exemple, la seconde phase de mesure de l'IVA comportera une enquête téléphonique dont les questions viseront entre autres à récolter des éléments relatifs à la situation sociodémographique de chaque répondant. Cette démarche devrait combler certaines lacunes au niveau des sources de données secondaires. Elle mettra probablement en évidence des écarts majeurs en termes de santé et d'espérance de vie, y compris entre zones urbaines adjacentes.
- La Convention européenne sur le changement démographique pourrait, comme cela a été proposé, offrir un cadre permettant à des localités de différents pays européens d'échanger leurs expériences en matière de vieillissement actif en faisant part de leurs succès et de leurs difficultés.
- Un IVA au niveau local serait une façon intelligente d'assurer une dispersion statistique dans la mesure où l'indice calculé au niveau national pourrait être pris pour valeur moyenne et toutes les autres informations pour valeurs de dispersion. Des niveaux distincts de gouvernance au sein d'un même pays peuvent contribuer de manières différentes à l'amélioration de l'activation.

L'utilisation éventuelle de l'enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe (SHARE) a été évoquée lors de l'examen par les pairs. Celle-ci ne fournirait pas d'indice au

niveau local, mais pourrait être une source éventuelle pour l'IVA en termes nationaux (et régionaux, étant donné que l'échantillon pourrait être ventilé jusqu'à un certain point). Elle pourrait également devenir une source pour les IVA calculés au niveau national au fur et à mesure que des pays supplémentaires s'ajoutent au projet. L'utilisation de l'IVA a été analysée dans le cadre du projet MOPACT (Mobilising the Potential of Active Ageing)³² qui, financé par la Commission, emploie la base de données SHARE pour déterminer la répartition des expériences de vieillissement actif entre différents sous-groupes de population.

Points examinés en rapport avec le **projet KOSIS**:

- La participation à ce projet est ouverte à tous et n'est pas onéreuse.
- Le processus d'apprentissage est important puisque les partenaires se réunissent régulièrement pour examiner les résultats en bénéficiant d'un soutien scientifique.
- La valeur du projet réside, en ce qui concerne les décideurs locaux, dans sa partie qualitative – laquelle est plus éloquente pour des politiciens locaux que les indicateurs chiffrés de l'IVA et, partant, davantage susceptible de conduire à des améliorations.

Points examinés en rapport avec l'**indice d'habitabilité**:

- De l'avis général, l'indice d'habitabilité fait un excellent usage de son site web et, s'ils pouvaient être présentés de manière similaire, les résultats de l'IVA seraient beaucoup plus attrayants.
- Les participants à l'examen par les pairs font remarquer que l'indice d'habitabilité recherche des indicateurs convenant à tous les âges – ce qui est radicalement différent de ce que l'IVA s'efforce de faire. Les participants constatent également que la plupart des indicateurs de l'indice d'habitabilité concernent l'environnement porteur (qualité des soins de santé, etc.). Ils s'intéressent avant tout aux conditions préalables d'un vieillissement actif, alors que l'IVA se concentre sur les résultats. L'idée de l'indice d'habitabilité est une focalisation sur la communauté elle-même, et pas nécessairement sur les personnes qui la constituent, pour promouvoir le changement. Les aspects importants pour les aînés sont inclus, mais ne sont pas au premier plan. Cette technique a été délibérément choisie – d'où l'accent également mis sur des indicateurs relatifs à un environnement porteur. Le but est d'étudier les facteurs qui aident les leaders locaux à réaliser des changements, et le site web propose également à cette fin une liste de ressources à leur intention.
- L'indice d'habitabilité comporte une limite, à savoir qu'il ne peut couvrir que des politiques mesurables; ce point est toutefois expliqué aux dirigeants et politiciens locaux, de sorte qu'ils en acceptent et en utilisent généralement les résultats. Le fait que l'indice utilise des données en provenance de sources extérieures reconnues contribue également à en asseoir la légitimité. Les communautés sont incitées à procéder à un retour d'information et à faire remarquer toute erreur ou mauvaise interprétation éventuelle, afin qu'elle puisse être corrigée. Elles peuvent également recommander certaines modifications dans la couverture future, sous réserve toutefois du budget disponible. Le financement posera problème pour toute actualisation à grande échelle de l'indice d'habitabilité, dont la réalisation initiale a été très coûteuse. Un bilan actualisé de la mise en œuvre d'une sélection de politiques communautaires

³² Pour de plus amples informations à propos de ce projet et des publications y afférentes, voir le site <http://mopact.group.shef.ac.uk/>



sera probablement établi au cours des six à douze prochains mois. Le plus important est ici de disposer d'une description claire de ce que fait l'indice.

- De nombreux indicateurs potentiels ont été abandonnés du fait, par exemple, qu'ils concernaient exclusivement les zones urbaines ou s'avéraient particulièrement problématiques dans une partie du pays. Il était important de proposer un tableau comparatif, mais sans établir de classement pour autant. Les communautés sont libres d'utiliser l'indice d'habitabilité pour se comparer à d'autres si elles le souhaitent, et il leur appartient de décider qu'elles autres communautés se prêtent à cette comparaison. Les versions futures de l'indice permettront en outre à une communauté de comparer sa propre performance à différents moments dans le temps.
- L'étude est financée par l'AARP (American Association of Retired Persons) sur ses propres fonds en ne faisant appel à aucune publicité. Aucun financement ne provient de composantes de l'indice (associations pour le logement, par exemple), ce qui est important en termes d'indépendance. Une forme ou une autre de partenariat (voire même de publicité) pourrait toutefois s'avérer nécessaire à l'avenir pour financer les mises à jour.
- La participation communautaire à l'indice d'habitabilité est stimulée par une couverture médiatique, par des visites et des entretiens directs avec des groupements communautaires locaux et par un «engagement passif» via les médias sociaux, le site web et les publications de l'AARP. De l'avis de certains participants à l'examen par les pairs, des efforts analogues en vue d'une plus grande visibilité, efficaces en termes de coût, pourraient contribuer à faire connaître plus largement l'IVA.

Il a été souligné lors des **discussions des participants à l'examen par les pairs** que l'IVA n'est pas un instrument explicitement destiné à 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 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 être utilisé comme un instrument de classement concurrentiel entre différentes entités territoriales. 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.

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.

En Allemagne, comme dans d'autres pays, le fait de démontrer 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 et entre des États membres de l'UE affichant de fortes disparités en termes de nombre d'habitants (plus de 80 millions en Allemagne contre 400 000 environ à Malte). 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 s'avérer problématique à un niveau infranational. 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 pour des entités territoriales individuelles dans le cadre d'enquêtes uniques risquent également 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 maintenir la possibilité d'établir des comparaisons entre entités locales – en convenant par exemple d'utiliser des questions similaires dans leurs enquêtes respectives.

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, y compris la participation de pays supplémentaires, et sur l'amélioration de la présentation et de la communication. Mais les travaux porteront également à l'avenir sur l'application de l'IVA au niveau infranational (local et régional). La Commission veut favoriser davantage de flexibilité face à la nécessité manifeste de développer des indicateurs convenant à l'échelon local.



E. Conclusions et enseignements

Les fructueux apports des présentations et des documents d'information ont été complétés de discussions franches et ouvertes durant la réunion proprement dite. Tout en soutenant l'utilisation de l'IVA, les participants à l'examen par les pairs ont attiré l'attention sur ses limites éventuelles dans la pratique quotidienne des décideurs locaux. Tous conviennent néanmoins que des outils et mesures s'avèrent indispensables car il faut impérativement disposer d'une base de connaissances pour suivre les politiques au niveau où elles sont conçues et mises en œuvre. Les grandes conclusions suivantes se dégagent de l'ensemble des présentations et discussions:

- **un indice de vieillissement actif (IVA) est possible à l'échelon local.** Beaucoup dépendra toutefois des sources de données disponibles, ainsi que des ressources financières locales et nationales. Il convient de préciser en outre que l'exemple allemand se limite à des zones de plus de 300 000 habitants et que l'application de l'IVA à un découpage géographique plus fin reste problématique;
- un IVA local ou régional peut servir à **mesurer les progrès** réalisés en termes d'activation du potentiel des aînés de contribuer à l'économie et à la société;
- l'IVA peut donner des **orientations pour les prises de décisions** à différents niveaux de gouvernance, et un éclairage nouveau, 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** à la fois entre localités et entre pays, afin de favoriser un apprentissage mutuel concernant l'utilisation locale et régionale de l'IVA.

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 systèmes 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 (Commission européenne, 2014).

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. La participation de ces derniers à l'évaluation des changements aurait un effet bénéfique direct non seulement pour eux-mêmes, mais également pour les générations montantes.



Références

ActivAge Consortium (2008), «Overcoming the barriers and seizing the opportunities for active ageing policies in Europe», *International Social Science Journal* n° 58 (19 décembre 2006), p. 617–631.

Bacigalupe, A./Martín, U./González, Y./Unceta, A./Murillo, S. (2015): «*The Active Ageing Index in a southern European region (Biscay): Main results and potentials for policymaking*». Présenté lors du séminaire international «Mise en place d'une base de connaissances pour les politiques de vieillissement actif: l'indice du vieillissement actif et son potentiel» organisé à Bruxelles les 16 et 17 avril 2015.

Breza M. & Perek-Białas, J. (2014), «*The Active Ageing Index and its extension to the regional level*», document du pays hôte, examen par les pairs en Pologne: L'indice de vieillissement actif et son extension au niveau régional, Cracovie. Disponible sur: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12940&langId=en>

CEE-NU/Commission européenne (2015), «*Active Ageing Index 2014: Analytical Report*», rapport établi par Asghar Zaidi du Centre de recherche sur le vieillissement de l'Université de Southampton et David Stanton, consultant à la Commission économique pour l'Europe (Genève), cofinancé par la Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne (Bruxelles).

Commission européenne (2002), «Réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale. Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant». Contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement. Disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=URISERV:c11910&from=EN>

Commission européenne (2005), «Livre vert: Améliorer la santé mentale de la population: Vers une stratégie sur la santé mentale pour l'Union européenne». Disponible sur: http://ec.europa.eu/health/archive/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_fr.pdf

Commission européenne (2010), «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», Bruxelles, 3.3.2010, COM (2010) 2020 final. Disponible sur: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>

Commission européenne (2013), «Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014–2020», Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions. Disponible sur: http://pes.cor.europa.eu/Documents/PDF/social-way-out/83-2013_FR.pdf

Commission européenne (2014), «*Policy roadmap for the 2014 Implementation of the Social Investment Package*». Disponible sur: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=fr&newsId=1807&moreDocuments=yes&tableName=news>



Conseil de l'Union européenne (2012), «Déclaration du Conseil relative à l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle (2012): La voie à suivre», 17468/12, SOC 992, SAN 322. Disponible sur: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FR&f=ST%2017468%202012%20INIT>

Karpińska, K. & Dykstra, P.A. (2014). «*The Active Ageing Index and its extension to the regional level*», document de discussion, examen par les pairs «L'indice de vieillissement actif et son extension au niveau régional», Bruxelles: Commission européenne.

Karpińska, K. & Dykstra, P.A. (2015). «L'indice de vieillissement actif et son extension au niveau régional», rapport de synthèse, examen par les pairs, Bruxelles: Commission européenne.

Nations unies (NU) (2002), «Déclaration politique et Plan d'action international de Madrid sur le vieillissement». Disponible sur: <http://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-fr.pdf>

OCDE (2015), *Ageing in Cities*, Éditions OCDE, Paris.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264231160-en>

Organisation mondiale de la santé (OMS) (2002), «Vieillir en restant actif – Cadre d'orientation». Disponible sur: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/67758/1/WHO_NMH_NPH_02.8_fre.pdf

Perek-Biały, J. & Mysińska, E. (2013), «*Indeks aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Senioralnej*», MPiPS, Varsovie.
Disponible sur: www.senior.gov.pl

Perek-Biały, J. & Zwierchowski, K. (2014), «*Indeks aktywnego starzenia w ujęciu regionalnym, Ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Senioralnej*», MPiPS, Varsovie. Disponible sur: www.senior.gov.pl

Perek-Biały, J. (2016). «*Active Ageing Index at the local level as a tool for better designed age-related policies*», document de discussion, examen par les pairs. Bruxelles: Commission européenne.

Quattrociocchi, L./Squillante, D./Tibaldi, M. (2015): «*Greying Italy across Time, Space and Gender*». Présenté lors du séminaire international «Mise en place d'une base de connaissances pour les politiques de vieillissement actif: l'indice du vieillissement actif et son potentiel» organisé à Bruxelles les 16 et 17 avril 2015.

Rodríguez-Rodríguez, V./Rojo-Pérez, F./Fernández-Mayoralas, G./Morillo, R./Forjaz, J./Prieto-Flores, M.E. (2015): «*Active Ageing Index: Application to Spanish Geographical Scales. An Opportunity to reflect the AAI*». Présenté lors du séminaire international «Mise en place d'une base de connaissances pour les politiques de vieillissement actif: l'indice du vieillissement actif et son potentiel» organisé à Bruxelles les 16 et 17 avril 2015.

Walker, A.C. (2002), «A strategy for active ageing», *International Social Security Review* n° 55, vol.1, p.121–138.



Walker, A. & Maltby, T. (2012), «Active ageing: a strategic policy solution to demographic ageing in the European Union», *International Journal of Social Welfare*, 21(S1), p. 117–130.

Wehling, H.-G./Kost, A. (2010): «*Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland – eine Einführung*». Dans: Kost, A./Wehling, H.-G. (Éd., 2010): *Kommunalpolitik in den deutschen Ländern*. Wiesbaden: Springer VS, p. 7-18.

Zaidi, A., Gasior, K., Hofmarcher, M.M., Lelkes, O., Marin, B., Rodrigues, R., Schmidt, A., Vanhuyse, P. & Zolyomi, E. (2013), «Active Ageing Index 2012: Concept, Methodology and Final Results». CE/CEE-NU, Projet «Indice du vieillissement actif», subvention CEE-NU réf. ECE/GC/2012/003, Centre européen de recherche en politique sociale, Vienne.





Commission européenne

L'indice de vieillissement actif au niveau local

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne
2016 — 46 pp. — 17,6×25 cm

ISBN 978-92-79-59118-1

ISSN 1977-8015

doi: 10.2767/997741

Cette publication est disponible en format électronique en anglais, en français et en allemand.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm) ou le
numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

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

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

L'indice de vieillissement actif au niveau local

Pays hôte: **Allemagne**

Pays pairs: **Espagne - Estonie - Finlande - Italie - Malte - Pologne - Roumanie**

Parties prenantes: **AGE, ESN**

L'Indice du vieillissement actif (IVA) mesure à quel point le potentiel que présentent les personnes âgées est utilisé pour contribuer à l'économie et à la société, par le biais de leur participation à des activités rémunérées et non rémunérées, ainsi qu'en menant des vies indépendantes, en bonne santé et dans de bonnes conditions de sécurité. Développé dans le cadre d'un projet géré conjointement par la Commission européenne et par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, l'IVA a été appliqué pour la première fois dans les États membres de l'UE sur le plan national en 2012.

Le présent Examen par des pairs se penche sur l'application éventuelle de l'IVA sur le plan local. Il a été mené en Allemagne, pays qui a piloté une étude de faisabilité concernant le calcul de l'IVA au niveau local.

