



# Stratégies régionales et vieillissement démographique

Boîte à outils "Indicateurs  
de Dimension Vieillesse"



UNION EUROPEENNE



Comité des Régions

**AGE**  
*Concern*





## Stratégies régionales et vieillissement démographique

### Boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement"

Martin Ferry, "European Policy Research Centre"  
(Centre de recherche sur les politiques européennes), Université de Strathclyde  
Richard Baker, Association "Age Concern England".

Ce rapport a été écrit en partenariat avec le Comité des Régions. Ce rapport ne reflète pas l'opinion officielle du Comité des Régions.

Juillet 2006

Sous l'égide



en coopération avec



The European Older People's Platform  
La Plate-forme européenne des Personnes âgées

## Stratégies régionales et vieillissement démographique

Les organisations régionales deviennent de plus en plus importantes dans la gouvernance de tous les États membres européens et les stratégies qu'elles élaborent et mettent en oeuvre sont appelées à avoir un impact significatif sur le développement économique et social de leurs régions respectives.

Ces stratégies régionales s'élaborent dans une période de mutation à la fois en Europe et à l'échelle internationale. Les économies sont mondiales, les structures politiques évoluent et les technologies offrent de nouvelles possibilités en matière de communication et de fournitures de services. En même temps qu'elles examinent la question de savoir comment répondre au mieux à ces nouvelles possibilités et à ces nouveaux défis, les organisations régionales devront également prendre en considération la diversité de leur population – en tant que producteurs, consommateurs et parties concernées.

L'une des mutations essentielles auxquelles sont confrontées toutes les régions est le vieillissement de notre population. Le vieillissement démographique – qui résulte de l'amélioration de notre longévité et du déclin de notre fertilité – implique un déplacement structurel profond au sein de notre population. Notre population penche de plus en plus vers le vieillissement et les personnes âgées vont prendre une importance accrue pour ce qui concerne leur apport à l'économies et aux collectivités, et aussi du point de vue des exigences qu'elles feront valoir en tant que consommateurs et du point de vue de leurs attentes en tant que citoyens.

Le vieillissement de notre population est un fait dont il faut se féliciter. C'est un grand succès pour notre société que les gens puissent vivre plus longtemps et en meilleure santé. Toutefois, cela offre des possibilités et suscite des défis qu'il faut comprendre et relever de manière efficace.

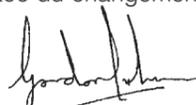
Ceux qui travaillent au niveau des collectivités territoriales doivent comprendre comment le vieillissement interagit avec d'autres facteurs dans leur zone géographique, facteurs qui sont, par exemple, la migration et la démographie des minorités, le tout aboutissant à des différences démographiques subtiles mais importantes entre les régions et à l'intérieur des régions; ces différences ont un effet sur tous les domaines de décision politique, depuis l'économie jusqu'aux infrastructures et à la santé.

Le Centre de recherche sur les politiques européennes de l'Université de Strathclyde a travaillé avec les partenaires des programmes de Regions for All Ages pour mettre au point cette "boîte à outils", sous l'égide du Comité des régions et d'Age Concern England". Nous espérons que cette boîte à outils aidera les organisations régionales à évaluer l'impact du vieillissement sur leur région en leur donnant les moyens d'un examen complet des conséquences du vieillissement démographique dans les secteurs clés de la politique régionale et en leur fournissant une liste de points à vérifier ("checklist") sous forme de questions destinées à les orienter pour les aider à définir des stratégies. Le contenu de la boîte à outils a été élaboré dans un souci de pertinence pour toute la gamme des différents systèmes administratifs qui existent actuellement au sein des États membres de l'UE.

Nous espérons que cette boîte à outils viendra utilement compléter les instruments dont disposent déjà ceux qui sont chargés de faire de la région un acteur efficace du changement.



Gerhard Stahl,  
Secrétaire général,  
Comité des régions



Gordon Lishman CBE,  
Directeur général, Age Concern England  
Secretary, AGE - European Older People's Platform

## Table des matières

Avant-propos

<b>Chapitre 1</b> Présentation de la boîte à outils	4
Qu'est-ce que la boîte à outils?	4
Comment utiliser la boîte à outils	4
Articulation de la boîte à outils avec d'autres boîtes à outils et outils d'évaluation	5
La boîte à outils et les stratégies régionales	5
<b>Chapitre 2</b> La boîte à outils	6
Mettre en relief les questions essentielles	6
1. Vieillissement. Tendances générales, thèmes fédérateurs et indicateurs actuels	7
2. Vieillissement et économies régionales. Emploi, participation à l'économie et compétences	15
3. Vieillissement et développement régional. Consommation de biens et de services	17
4. Vieillissement et infrastructures régionales. Infrastructures, planification et régénération	20
5. Vieillissement et gouvernance régionale. Consultation et citoyenneté	22
<b>Chapitre 3</b> Utiliser la boîte à outils dans les régions européennes	24
Concevoir des stratégies de vieillissement dans différents contextes administratifs régionaux	24
Mettre en oeuvre des stratégies régionales dans différents contextes administratifs régionaux	26
<b>Chapitre 4</b> Les prochaines étapes et les contacts	28
Consulter sur l'élaboration de stratégies	28
Parrainage	29

## Chapitre 1

# Présentation de la boîte à outils

## Qu'est-ce que la boîte à outils?

La boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement" fournit de l'information et une série de questions "tests" pour aider à circonscrire les principaux problèmes que pose le vieillissement démographique dans le cadre de la politique régionale et de cohésion. Elle a pour objet de faire en sorte que les autorités et les organisations opérant au niveau régional dans tous les secteurs puissent, lors de l'élaboration de leurs stratégies régionales, prendre la pleine mesure des problèmes de vieillissement de la population et intégrer dans leurs documents la dimension "vieillessement".

## Pourquoi la boîte à outils est-elle importante?

La boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement" vous aidera à éviter les risques liés à une prise en compte insuffisante des conséquences que comporte le vieillissement d'une population. Le vieillissement démographique met les responsables de la gouvernance et du développement des régions en présence de toute une série de possibilités et de défis.

Les modifications des profils d'âge comportent des conséquences pour un large éventail de domaines de décision politique – depuis l'économie jusqu'à des demandes de services divers et à la conformation de nos infrastructures. La législation future dans des domaines tels que l'emploi, la santé, l'égalité et les droits de l'homme sera marquée par les problématiques de l'âge.

## Comment utiliser la boîte à outils

La boîte à outils peut s'utiliser de deux manières:

- Comme aide-mémoire pour les questions de vieillissement avant l'élaboration d'un document
- Comme outil de contrôle une fois que l'on dispose d'un projet de document.

## Pour utiliser efficacement la boîte à outils

- Lisez le contenu de la boîte à outils pour vous faire une idée des incidences éventuelles du vieillissement sur votre stratégie.
- Utilisez la boîte à outils pour vous aider à élaborer votre document ou pour relire votre projet de document d'un oeil plus critique, en y cherchant des omissions et des préjugés sur le vieillissement, ainsi que pour vérifier que l'ensemble des questions traduisant les incidences du vieillissement sur les économies régionales, le développement régional et les infrastructures ont été traitées.
- La boîte à outils est organisée de telle sorte que vous puissiez inscrire des observations concernant chaque chapitre. N'hésitez pas à photocopier des pages en cas de besoin.

- La boîte à outils est disponible sur papier ou sous forme de fichier pdf téléchargeable aux adresses suivantes: <http://www.ageconcern.org.uk/regionsforallages> <http://www.cor.europa.eu/>
- Le cas échéant, il peut se révéler nécessaire d'apporter des modifications soit à l'analyse et aux propositions inscrites dans une stratégie, soit à la tonalité du document, de manière à prendre en compte les questions de vieillissement.
- En élaborant cette boîte à outils, les auteurs se sont efforcés de rendre compte d'une part, de la diversité des systèmes administratifs qui existent d'un bout à l'autre de l'Union européenne et d'autre part, du dosage différent de pouvoirs et de compétences que connaissent les différents États membres. Il convient toutefois de reconnaître que les utilisateurs devront effectuer des choix lors de l'utilisation de la boîte à outils, en fonction de la situation propre à leur pays.

## Articulation de la boîte à outils avec d'autres boîtes à outils et outils d'évaluation

Cette boîte à outils est axée sur le vieillissement démographique. Lorsqu'il existe un point de contact significatif avec d'autres domaines de décision politique, tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, ceux-ci font l'objet d'un examen particulier. Néanmoins, cette boîte à outils a principalement pour objet de permettre de contrôler la prise en compte de la dimension "vieillessement" dans des documents expressément liés à la décision politique. À ce titre, elle vient compléter d'autres boîtes à outils pour placer la décision politique dans une perspective où tous les angles sont envisagés.

## La boîte à outils et les stratégies régionales

Cette boîte à outils est conçue pour faire prendre conscience du rôle que jouent la démographie et le vieillissement dans les régions des États membres européens, à la fois au niveau régional et au niveau local. Le vieillissement se constitue en thématique horizontale qui affecte toute une série de domaines de décision politique. C'est pourquoi il convient de prendre en compte le vieillissement lors de la conception ou du passage en revue d'un large éventail de stratégies régionales, telles que les stratégies relatives à l'économie, à l'aménagement du territoire, aux compétences et à l'apprentissage tout au long de la vie, au logement, aux transports, à l'inclusion sociale et à la planification pour les collectivités.

## Informations complémentaires

Le site Internet de Regions for All Ages donne accès à un certain nombre d'autres rapports et ressources. En particulier le rapport intitulé "*The Implications of demographic ageing for regional policy*" (Les conséquences que comporte le vieillissement démographique pour les décisions de politique régionale) et élaboré par EPRC pour Regions for All Ages approfondit l'examen des problèmes soulevés dans la boîte à outils en ce qui concerne l'importance, au niveau européen, du vieillissement au regard des stratégies régionales. Le rapport apporte également davantage de détails sur les études de cas qui sont évoquées plus avant dans le descriptif de la boîte à outils.

En outre, d'autres partenaires de Regions for All Ages sont en mesure de fournir des analyses plus détaillées des problématiques liées au changement démographique et à la politique régionale.

## Chapitre 2

# La boîte à outils

Il s'agit ici de la partie opératoire de la boîte à outils. Elle apporte des informations et suggère des questions qui peuvent être utilisées pour aider à l'élaboration de stratégies régionales de natures diverses. Elle s'organise en cinq volets qui correspondent aux principaux domaines de responsabilité des autorités régionales et subnationales existant sur le territoire de l'Union européenne. Il est toutefois admis que ces volets présentent des degrés d'intérêt différents selon les États membres considérés.

L'application systématique des cinq volets de la boîte à outils apportera une valeur ajoutée à l'élaboration de la plupart des stratégies régionales, mais les éléments suivants présentent, en conséquence, un intérêt particulier pour différentes stratégies régionales:

### Mettre en relief les questions essentielles

Stratégies régionales	1. Tendances, thématiques et indicateurs à caractère général	2. Vieillesse et économies régionales	3. Vieillesse et développement régional	4. Vieillesse et infrastructures régionales	5. Vieillesse et gouvernance régionale
Économie	X	X	X		
Aménagement du territoire	X		X	X	
Compétences	X	X			
Logement	X	X	X	X	
Inclusion sociale	X	X	X	X	
Planification pour les collectivités	X	X	X	X	X
Espace rural	X	X	X	X	X
Transports	X	X	X	X	

# Vieillesse

## Tendances générales, thèmes fédérateurs et indicateurs actuels

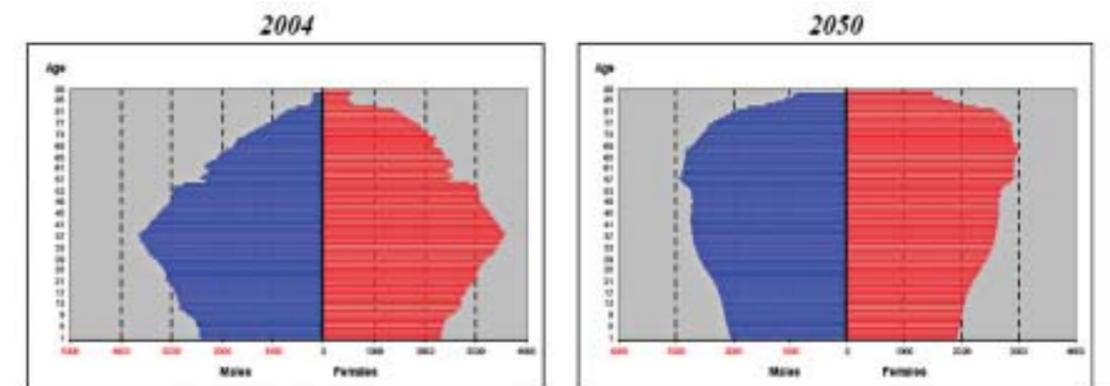
L'Union européenne (UE) se trouve face à un problème de vieillissement substantiel de sa population au cours des prochaines décennies. Un travail plus précis d'analyse du vieillissement démographique et de ses conséquences dans un large éventail de domaines de décision politique alimente de nouvelles démarches à concevoir par les universitaires et les responsables politiques en réponse aux défis et aux possibilités ainsi suscités. Outre le débat sur les possibilités à exploiter et les défis à affronter, qui se déroule au niveau des États membres dans des secteurs tels que ceux des retraites et de la protection sociale, l'on note une sensibilisation croissante à l'impact différencié du vieillissement au niveau subnational et l'on constate que dans l'ensemble de l'UE, ce problème remonte dans l'ordre des priorités des politiques régionales.

Pour ce qui est des tendances démographiques, l'UE, dans son ensemble, se caractérise par un mélange d'une part, d'espérance de vie élevée et en augmentation et d'autre part, de taux de fertilité extrêmement faible. Selon les prévisions, ces tendances démographiques vont se maintenir.

Un rapport récemment adressé par la Commission européenne aux États membres indiquait que selon les projections, les taux de fertilité de tous les pays vont rester bien au-dessous du taux de renouvellement naturel. Toujours selon les projections, l'espérance de vie à la naissance, qui a augmenté d'environ 8 ans depuis 1960, va encore augmenter de 6 ans au cours des cinq prochaines décennies.

En termes démographiques, ces évolutions auront globalement pour conséquence qu'entre les années 2010 et 2050 (cf. figures 1 et 2), la population des tranches d'âge plus jeunes connaîtra une diminution rapide, tandis que la population plus âgée augmentera en nombre.

**Figure 1: Pyramides des âges de la population de l'UE à 25 en 2004 et en 2050**



Source: CE (2006), "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Rapport spécial. N° 1. 2006, p. 7 (L'impact du vieillissement sur les dépenses publiques: projections pour les 25 États membres de l'Union européenne en ce qui concerne les retraites, les soins de santé, les soins de longue durée, l'enseignement et l'assurance-chômage (2004-2050) (Ce rapport n'existe qu'en anglais).

**Figure 2: Évolution de la population pour certaines tranches d'âge, de 2005 à 2050**

Scénario de base d'Eurostat, UE à 25	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Population totale	-2.1%	+1.2%	+1.1%	-4.3%
Enfants (0-14)	-19.4%	-3.2%	-8.9%	-8.6%
Jeunes (15-24)	-25.0%	-4.3%	-12.3%	-10.6%
Adultes (25-39)	-25.8%	-4.1%	-16.0%	-8.0%
Adultes (40-54)	-19.5%	+4.2%	-10.0%	-14.1%
Adultes (55-64)	+8.7%	+9.6%	+15.5%	-14.1%
Adultes (65-79)	+44.1%	+3.4%	+37.4%	+1.5%
Adultes (80+)	+180.5%	+17.1%	+57.1%	+52.4%

Source: CE (2004), Livre vert intitulé "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations" COM(2005) 94 final.

### Diversité des personnes âgées

Par-delà le problème général du vieillissement, l'on constate que les personnes de plus de 50 ans ne constituent nullement un groupe homogène, mais constituent une population diverse et segmentée par rapport à des critères de sexe, d'appartenance ethnique, de handicap, d'orientation sexuelle, et aussi du point de vue des phases de l'existence par lesquelles ces personnes se définissent. Les générations futures de personnes âgées seront celles des enfants du "baby-boom" nés entre 1945 et 1965; parmi ces personnes, certaines ont une expérience de la vie très différente de celle des générations d'avant-guerre et sont susceptibles, à l'approche de la vieillesse, d'être plus exigeantes quant à leurs aspirations personnelles.

La société connaît aussi d'autres mutations qui ne sont pas sans conséquence: comportements vis-à-vis du mariage et de l'emploi des femmes, changements dans l'importance, en nombre, de la famille et redéfinition des rôles de la femme et de l'homme; croissance et vieillissement des minorités ethniques; accès croissant à la propriété du logement; augmentation des revenus pour certains et pauvreté chronique pour d'autres, et diversité des comportements vis-à-vis de l'emploi et de la retraite; vies professionnelles plus longues et évolution dans l'organisation des prestations de retraite; croissance des marchés privés à la fois pour les services de soins et pour les services de loisirs. Tous ces facteurs auront, à l'avenir, des incidences sur les besoins et les attentes des personnes âgées.

Grâce à l'amélioration des revenus et des soins de santé, ainsi qu'à des modes de vie plus sains, davantage de personnes vivent plus longtemps en Europe. Cela veut dire que davantage de personnes ont besoin d'aide pour rester autonomes lorsqu'elles avancent en âge. Toutefois, c'est aussi grâce à ces évolutions que l'on voit augmenter le nombre de personnes âgées qui sont en assez bonne forme et assez actives; bon nombre d'entre elles sont et veulent rester des participants actifs à la vie professionnelle, à la vie familiale et à la vie de la collectivité.

### Les priorités politiques du vieillissement

Traditionnellement, les débats sur le vieillissement portent de préférence sur les retraites et la protection sociale, la santé et l'assistance sociale au niveau national. Toutefois, dans tous les États membres de l'UE, l'on voit apparaître de nouvelles démarches pour répondre aux défis et aux possibilités que suscite le vieillissement démographique. L'on distingue maintenant les éléments d'une définition plus générale des priorités politiques du vieillissement, priorités parmi lesquelles figurent toute une série d'aspects:

- *Retraites et revenus.* Le défi que suscite le vieillissement pour les systèmes de retraite et d'assistance sociale continue d'occuper une place de premier plan dans de nombreux États membres. Dans l'ensemble des pays de l'UE, l'on a "sorti" une série de réformes, qui consistent à réaménager l'âge de la retraite et à réduire les coûts en abaissant le niveau de base des prestations ou en faisant intervenir le secteur privé et en traitant les problèmes de justice entre générations et d'équité vis-à-vis de chaque génération. Dans certains États, l'on a adopté des mesures pour favoriser l'épargne de retraite et pour inciter à prolonger la vie professionnelle au-delà de l'âge de la retraite prévu par le régime légal.
- *Économie et emploi.* Mise au point d'instruments destinés à renforcer la position des personnes âgées sur le marché du travail ainsi qu'à améliorer leurs chances de trouver et de garder un emploi dans le cadre de la poursuite des objectifs européens en matière d'emploi (par exemple, au moyen du Programme national pour les travailleurs vieillissants, en Finlande). En outre, il est de plus en plus généralement admis que les personnes âgées constituent une catégorie en expansion pour les dépenses de consommation, créant ainsi des possibilités commerciales pour les biens et les services intéressant les personnes âgées.
- *Soins de santé et autres services.* Les principaux défis sont les suivants: garantir l'accessibilité, la qualité et la viabilité financière, répondre à l'éventail d'exigences d'une population qui se diversifie, et accroître la capacité à fournir des services suite à l'évolution des techniques dans des secteurs tels que les technologies assistées et les médicaments (par exemple, au Portugal, au moyen du Programme intégré de soutien aux personnes âgées).
- *Droits individuels.* Les objectifs connexes ont trait à la nécessité de s'attaquer à la discrimination et de promouvoir les droits de l'homme. La discrimination fondée sur l'âge commence à apparaître comme un problème de premier plan dans le contexte de démarches élargies vis-à-vis de l'égalité et de la diversité en Europe. L'on reconnaît de plus en plus la nécessité de traiter le problème de la discrimination fondée sur l'âge à la fois par le moyen de la législation et par la promotion de représentations positives du vieillissement, ainsi qu'en donnant aux personnes âgées la possibilité de mieux se faire entendre au sein de la société (par exemple, en Irlande, au moyen de la stratégie de Mise en oeuvre de l'égalité pour les personnes âgées).
- *Logement et collectivités.* L'on constate une prise de conscience croissante d'une part, des incidences que peuvent avoir les décisions politiques dans des domaines tels que les transports, le logement et la régénération sur des catégories particulières de personnes de tous âges et d'autre part, de la diversité croissante des besoins parmi la population âgée – les personnes seules, celles qui souffrent d'un handicap et celles qui vivent dans des environnements défavorisés, qu'il s'agisse de zones urbaines ou de zones rurales périphériques. Le principal défi auquel l'on est confronté ici est le suivant: faire en sorte que les initiatives prises puissent toucher ces catégories (cf. par exemple, dans le document d'orientation néerlandais intitulé "What People Want, Where People Live" (Ce que veulent les gens, où vivent les gens).

Certains gouvernements nationaux élaborent progressivement des stratégies intégrées ou des orientations dans les limites desquelles il est possible de coordonner des démarches nouvelles et pluridimensionnelles vis-à-vis du vieillissement (cf. par exemple, au Royaume-Uni, la stratégie L'âge des possibilités: relever les défis du vieillissement au 21ème siècle).

## Union européenne et vieillissement

L'Union européenne reconnaît l'importance du vieillissement de la population dans le développement de la cohésion de l'Europe, de ses nations et de ses régions. Il existe un certain nombre de cadres juridiques et de politiques qui intègrent les priorités du vieillissement et qui devraient donner forme au contenu des stratégies régionales:

### La stratégie de Lisbonne

La stratégie de Lisbonne vise à traiter les problèmes économiques fondamentaux que sont les problèmes de faibles taux de croissance, de taux de chômage élevés et d'exclusion sociale. Elle reconnaît comme problème essentiel le "déficit d'emploi" dans la tranche d'âge des 55-65 ans, lequel contribue aux faiblesses que constituent les taux de croissance peu élevés de l'économie de l'UE et l'exclusion de nombreuses personnes de la société. En 2001, le Conseil européen a appelé à une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, de manière à amener ce taux à 50 pour cent, soit 5 millions de personnes supplémentaires<sup>1</sup>.

Cette priorité a été rappelée au printemps 2005, avec une recommandation aux États membres d'élaborer pour 2006 une "stratégie globale en matière de vieillissement actif." D'autres documents européens qui s'inscrivent dans ce contexte proposent que cette stratégie comporte: des incitations pour les travailleurs à travailler plus longtemps et pour les employeurs à recruter et à garder des travailleurs âgés; une augmentation de la participation à l'apprentissage tout au long de la vie pour les personnes de tous âges, et notamment pour les travailleurs peu qualifiés et les travailleurs âgés; et l'amélioration des conditions de travail et de la qualité dans le travail, ainsi que des mesures destinées à traiter les problèmes que représentent des obstacles à l'emploi tels que la discrimination explicite et implicite fondée sur l'âge<sup>2</sup>.

### Livre vert de la Commission sur le changement démographique

En mars 2005, la Commission a publié son Livre vert intitulé "*Face aux changements démographiques*", dans lequel elle appelait à une "une nouvelle solidarité entre générations". Elle proposait trois priorités essentielles: revenir à la croissance démographique par un soutien à la natalité et l'utilisation judicieuse de l'immigration; assurer un équilibre entre les générations dans la répartition des bénéfices de la croissance; et trouver de nouvelles passerelles entre activité et inactivité, à la fois pour les vieux et pour les jeunes<sup>3</sup>. Cette stratégie a donné matière à un large débat et la Commission étudie actuellement la question de savoir comment progresser dans cette discussion.

### Politique de cohésion

La question du rapport entre la croissance économique et l'ordre des priorités en matière de vieillissement trouve une expression dans la politique de cohésion de l'UE et dans les orientations des Fonds structurels. Le vieillissement démographique est maintenant devenu une thématique plus explicite dans les orientations de financement de l'UE; cette question a été traitée à l'occasion de la proposition de cadre financier présenté par la Commission pour la prochaine période de programmation et devrait se retrouver dans les programmes nationaux de répartition des financements structurels pour la période de programmation 2007-13<sup>4</sup>. Le troisième rapport sur la cohésion inscrit le vieillissement de la population parmi les quatre éléments moteurs de la politique de cohésion et propose des indicateurs de performance du Fonds social européen pour la période 2007-2013, qui seraient des indicateurs liés à:

- La promotion du vieillissement actif
- La promotion de l'apprentissage tout au long de la vie.

Les orientations stratégiques communautaires, qui donnent les grandes lignes des priorités stratégiques de la Commission en matière de développement pour la nouvelle période de programmation, soulignent la nécessité de pouvoir disposer d'institutions du marché du travail suffisamment développées pour permettre de répondre au vieillissement démographique, et la Commission invite l'Union et ses partenaires des États membres et des régions à prendre des mesures pour investir dans la promotion de la santé et dans la prévention des maladies<sup>5</sup>. Les niveaux de financement dont disposent les différentes régions sont appelés à se modifier considérablement, principalement en raison de l'évolution qui fait que les financements existant au titre de la politique de cohésion se déplacent des anciens États membres vers les nouveaux. Toutefois, le fait que les documents communautaires fassent plus explicitement référence à la question du vieillissement et la flexibilité dont bénéficient les nations et les régions pour fixer des priorités de financement dans les limites de ces orientations, donnent davantage de latitude pour utiliser des financements de l'UE afin d'élaborer encore davantage de réponses stratégiques au problème du vieillissement.

### Directive-cadre sur l'emploi

En 2000, le Conseil européen a adopté une directive-cadre sur l'emploi, qui interdit la discrimination fondée sur l'âge<sup>6</sup>. D'ici au mois de décembre 2006, tous les États membres se seront dotés de lois contre la discrimination fondée sur l'âge et plusieurs régions utilisent la directive comme moyen de faire avancer leurs stratégies relatives au vieillissement. Après cela, l'on prévoit que le vieillissement et la discrimination fondée sur l'âge occuperont une place de premier plan dans l'Année européenne de l'égalité des chances, en 2007, et que le vieillissement figurera aussi en très bonne position dans l'étude de faisabilité demandée par la Commission européenne en ce qui concerne de nouvelles actions dans le domaine de l'égalité des chances, étude qui donnera lieu à un rapport prévu pour 2007.

### Protection sociale et inclusion sociale

Outre les problèmes d'emploi, la stratégie de Lisbonne marque la volonté de favoriser, en même temps que la poursuite d'objectifs économiques, une meilleure cohésion sociale et un ordre de priorités amélioré en matière de politique sociale.

Les personnes âgées représentent l'une des tranches d'âge les plus exposées au risque de pauvreté et souffrent d'exclusion sociale en raison d'une série de facteurs tels que la réduction des contacts sociaux, les problèmes de santé, de faibles revenus, le manque de mobilité et les mauvais traitements. Dans le cadre du processus de protection sociale et d'inclusion sociale de l'UE, les États membres ont accepté la méthode de coordination ouverte comme moyen de rationaliser leurs Plans d'action nationaux en matière de retraites, de santé, de soins à long terme et d'inclusion sociale, garantissant ainsi l'application d'une démarche plus intégrée.

### Incidences économiques

Les conséquences économiques et budgétaires du vieillissement pour les États membres et ce qu'implique le vieillissement pour la durabilité des dépenses publiques sont des éléments qui ont fait l'objet d'une évaluation au moyen d'un nouvel ensemble de projections des dépenses publiques liées au vieillissement pour chacun des vingt-cinq États membres; ces projections portent sur les retraites, les soins de santé, les soins à long terme, l'enseignement et les prestations de chômage.

Le rapport de l'Ecofin et du Comité de politique économique, intitulé "*Impact of ageing populations on public spending*"<sup>7</sup>, prévoit, d'ici à 2050, pour l'UE à 25 et sur base des politiques actuelles, une augmentation globale des dépenses liées au vieillissement qui serait de 3,4% du PIB.

Toutefois, le rapport recommande de procéder à une investigation et à une décomposition plus complètes des coûts du vieillissement, étant donné que la réalité varie par de nombreux aspects

1 CE (2002) "Vers l'accroissement de la participation au marché du travail et la promotion du vieillissement actif", COM(2002) 9 final, Bruxelles, le 24 janvier 2002.  
 2 CE (2004), "Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi". Rapport du groupe de haut niveau présidé par Wim Kok, novembre 2004, p. 37.  
 3 CE (2005), "Face aux changements démographiques, une nouvelle solidarité entre générations", COM(2005) 94 final, 16 mars 2005.  
 4 CE (2004), "Construire notre avenir commun – Défis politiques et moyens budgétaires de l'Union élargie – 2007-2013", communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, COM(2004) 101, 10 février 2004.

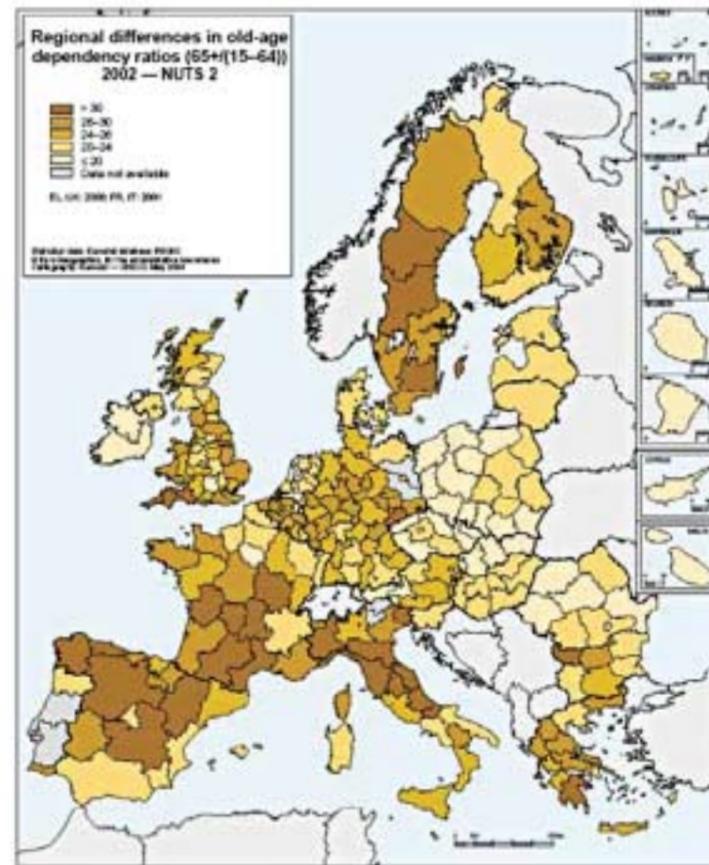
5 CE (2005), "Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi – Orientations stratégiques communautaires 2007- 2013", COM(2005) 299, 5 juillet 2005.  
 6 Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.  
 7 ECFIN/EPC (2006) REP/238 final. "Impact of ageing populations on public spending on pensions, health and long term care, education and employment benefits for the elderly. Summary report" (Impact du vieillissement sur les dépenses publiques de financement des retraites, de santé et de soins à long terme, d'enseignement et d'assurance-chômage pour les personnes âgées. Rapport de synthèse). (Ce rapport n'existe qu'en anglais).

d'un État membre à l'autre comme à l'intérieur des États membres, et il est nécessaire de pouvoir distinguer plus clairement les principaux éléments moteurs qui sont à l'œuvre dans chacun des pays. Ce rapport relève notamment que des changements de politique peuvent comporter des conséquences significatives pour les dépenses futures. Par exemple, une réforme des retraites et une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés sont de nature à réduire les dépenses publiques. Le rapport note également qu'il est possible de réduire de moitié les dépenses publiques liées au vieillissement dans les domaines de la santé, des soins à long terme et du handicap en mettant en oeuvre des politiques appropriées en vue d'encourager l'espérance de vie dans des conditions de bonne santé.

### Incidences sur les régions

Tandis que l'on observe pour l'ensemble de l'UE une combinaison d'espérance de vie élevée et en augmentation, d'une part, et de taux de fertilité généralement faibles, d'autre part, les conséquences de ces larges processus démographiques sont de plus en plus visibles au niveau régional sous des formes différenciées. Les comportements au plan de l'emploi et des migrations peuvent interagir avec ces tendances pour produire des caractéristiques spatiales et des effets territoriaux particuliers. Les indicateurs démographiques font clairement apparaître le degré élevé de variation selon les régions dans l'ensemble de l'UE.

**Figure 3: Carte des différences régionales relatives au rapport de dépendance des personnes âgées (nombre de personnes âgées de 65 ans et plus, par rapport aux personnes âgées de 15 à 64 ans) pour les unités NUTS 2, 2002**



Source: Commission européenne, Régions: Annuaire statistique 2004, p. 17.

8 La boîte à outils est disponible en téléchargement, au format PDF sur le site Internet d'Age Concern: <http://www.ageconcern.org.uk/regionsforallagestoolkit/>.

### Pertinence du vieillissement au regard des stratégies régionales

Pour les stratégies régionales qui sont principalement axées sur la croissance économique, l'inclusion sociale et le développement durable, les problèmes principaux seront notamment les suivants:

- Améliorer la participation productive des catégories âgées de la population.
- Intégrer et responsabiliser une population âgée de plus en plus hétérogène.
- Prendre en compte les modes de consommation d'une population de plus en plus âgée (prise en compte incombant à la fois au secteur privé et au secteur public) et mettre au point des services et des produits appropriés.
- Associer les catégories âgées de la population à la gouvernance régionale.
- Traiter le problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale parmi les personnes âgées.

En réponse à ces situations régionales différenciées, un certain nombre de stratégies régionales se font jour dans l'Union européenne, stratégies qui visent à rendre compte des incidences stratégiques "tous azimuts" du vieillissement.

- Une caractéristique importante du *Forum Nord-ouest sur le vieillissement (Vision 5050)*, en Angleterre, fournit des données pouvant être utilisées dans la Stratégie économique régionale (RES: *Regional Economic Strategy*), ce qui aide à l'intégration des problèmes de vieillissement dans le processus général d'élaboration des politiques régionales. Un instrument important de modelage de stratégies telles que la RES est la boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillesse"<sup>8</sup>, qui existe déjà pour les partenaires du programme *Regions for All Ages* de l'Université de Nottingham Trent, et qui est à la disposition de toutes les régions d'Angleterre.



# Vieillessement

## Tendances générales, thèmes fédérateurs et indicateurs actuels

Question	Contexte actuel	Autres points requis
Le document rend-il compte des tendances démographiques actuelles et futures dans tous les domaines de décision politique concernés, tels que l'économie, les infrastructures et la politique sociale?		
L'analyse intègre-t-elle les tendances générales au vieillissement et les tendances particulières à la région, telles que la migration et la nature des minorités ethniques? Le document est-il conforme aux cadres juridiques et aux objectifs de performance applicables en l'occurrence?		
Le document est-il exempt de généralisations ou de notions stéréotypées sur les personnes appartenant à différentes tranches d'âge et rend-il compte de l'hétérogénéité de la catégorie des personnes de plus de 50 ans? Dans sa présentation, évite-t-il d'utiliser un langage stéréotypé ou des images négatives des adultes âgés?		
Le document intègre-t-il dans des propositions précises les informations concernant les tendances? Un processus de consultation sur le document a-t-il eu lieu avec les personnes des tranches d'âge visées ?		

# Vieillessement et économies régionales

## Emploi, participation à l'économie et compétences

Le marché du travail vieillit avec l'allongement de la vie des individus et la réduction du nombre de jeunes arrivant sur le marché du travail. Il est de plus en plus généralement admis que la gravité des défis que suscite l'évolution démographique pour le développement régional peut être compensée par un recours plus efficace aux personnes âgées en tant que participants actifs à l'économie régionale.

Les travailleurs âgés peuvent participer et participent déjà aux économies régionales de plusieurs manières. Par exemple, de nombreuses personnes âgées travaillent à plein temps ou à temps partiel, ou encore possèdent leur propre entreprise. Certaines sont capables de travailler, mais sont, au moment considéré, en arrêt-maladie ou en retraite anticipée, et l'on pourrait les encourager à revenir sur le marché du travail si l'on pouvait offrir la formation, les emplois et les conditions de travail appropriés. Les personnes âgées apportent également une contribution économique non rémunérée au développement régional en tant que bénévoles ou en s'occupant de membres plus âgés de leur famille ou de leurs petits-enfants.

Pour diverses raisons, développer ce potentiel constitue un défi significatif. D'une part, les préjugés relatifs à l'âge qui sont présents dans la culture et dans les politiques des organisations découragent les employeurs de participer à des initiatives conçues pour inciter à des attitudes plus progressistes à l'égard des travailleurs âgés. Par ailleurs, certaines initiatives ne parviennent pas à gagner l'adhésion des personnes âgées elles-mêmes, à cause d'éléments tenant à la situation personnelle de ces dernières, tels que l'obligation de s'occuper de quelqu'un, des exigences d'état de santé ou de déplacement, ou encore l'absence de compétences particulières.

Les administrations et organismes régionaux ont un rôle significatif à jouer à cet égard. C'est en ce domaine qu'il est possible de coordonner des politiques et de tisser des liens plus étroits entre les décideurs politiques, les milieux d'affaires et les employeurs, et avec les personnes âgées elles-mêmes. Les coûts à long terme de l'absence de personnes âgées du marché du travail tiennent notamment au fait que l'on s'interdit certain niveaux de croissance économique et au fait qu'il faut indemniser les chômeurs. Pour les individus, les coûts s'expriment notamment en termes d'exclusion sociale et économique, de pathologies, et de perte de confiance en soi et de respect de soi-même.

Un certain nombre d'initiatives sont en cours dans les régions de l'UE:

- L'un des volets de l'initiative galloise de *Stratégie pour les personnes âgées* porte sur la réalisation du potentiel économique des personnes âgées. Cette stratégie associe des efforts visant à intégrer la dimension du vieillissement dans des programmes de marché du travail à finalité générale avec des initiatives qui s'adressent aux personnes âgées en tant que catégorie particulière de la population active. Ces initiatives consistent notamment à fournir une formation ciblée, à développer des aptitudes liées à la personnalité, à aider les personnes âgées à acquérir la confiance en soi ou à leur fournir une assistance pour créer leur propre entreprise.
- Dans le Land de Nord-Rhénanie-Westphalie, l'initiative "*Arbid*": *Travail et innovation en période de changement démographique* s'efforce de coordonner les instruments "d'offre" et de "demande" dans une perspective de vieillissement, c'est-à-dire de mettre en correspondance des compétences dont disposent des personnes âgées avec de nouvelles possibilités sur le marché du travail. Les membres de la famille (souvent eux-mêmes des personnes âgées) qui s'occupent de personnes âgées reçoivent également une aide, et ce dispositif comporte notamment la mise en place d'un cadre juridique approprié (par exemple, une législation du travail) permettant de créer suffisamment de flexibilité pour que ceux qui le souhaitent puissent exercer des responsabilités professionnelles et s'occuper d'autres personnes.

# Vieillessement et économies régionales

## Emploi, participation à l'économie et compétences

Questions	Contenu actuel	Autres points requis
Le document tient-il compte de la participation des personnes âgées à l'économie en tant que salariés ou indépendants, ou sous forme d'activités non rémunérées consistant à s'occuper d'autres personnes ou à faire du bénévolat ?		
Le document met-il en évidence la situation dans la région, au moment considéré, de la participation des personnes âgées à l'économie et les possibilités d'amélioration de cette situation?		
Le document met-il en lumière les objectifs européens et nationaux existants? Contribue-t-il à la réalisation de ces objectifs? et prévoit-il des évolutions législatives?		
Le document propose-t-il des initiatives précises dans les domaines de l'emploi, du travail indépendant, de l'apprentissage tout au long de la vie, du développement des compétences, du bénévolat et des activités consistant à s'occuper d'autres personnes? Le document indique-t-il quels sont les principaux organismes partenaires au niveau national et régional en ce qui concerne l'opération considérée?		

# Vieillessement et développement régional

## Consommation de biens et de services

Les personnes âgées possèdent de plus en plus de pouvoir économique. Elles constituent une catégorie de consommateurs qui est en expansion sur le marché du logement, des loisirs et de la culture, des produits de soins de santé, du tourisme et des technologies de l'information, et elles représentent donc de nouvelles possibilités de développement des économies régionales. Il faut que les entreprises et les prestataires de services reconnaissent les différentes catégories dont se compose la population âgée et fassent en sorte que les biens et les services soient accessibles et adéquats aux besoins et aux exigences des consommateurs âgés. Cela est particulièrement important dans les régions où la concentration de personnes âgées relativement aisées est plus élevée:

- Dans le land de Nord-Rhénanie-Westphalie, des recherches ont permis de conclure qu'en anticipant les besoins et les intérêts des personnes âgées, l'on pourrait créer environ 100.000 nouveaux emplois d'ici à 2010 et que les recettes fiscales du Land pourraient s'en trouver augmentées d'un total de plus de 1,2 milliards d'ici à 2010. Des études de même nature portant sur la République fédérale d'Allemagne prévoient plus de 900.000 salariés supplémentaires dans "l'économie des Seniors" au cours des deux prochaines décennies et concluent qu'il n'existe dans l'économie allemande aucun secteur ni aucune entreprise ayant un potentiel de croissance plus élevé<sup>9</sup>. C'est dans ce contexte qu'a été mise en place la task-force "Économie des Seniors" (*Seniorenwirtschaft*). Cette initiative est "orientée dialogue" dans sa démarche, ce qui signifie que l'on rassemble dans le cadre de conférences et d'autres manifestations une série d'intervenants différents, tels que des entreprises, des syndicats, des organisations d'assistance et des universités de régions de l'ensemble de l'UE afin d'examiner comment développer et commercialiser des produits de logement, de télécommunications et de loisirs à l'intention de consommateurs âgés.

Néanmoins, la répartition des revenus parmi la population âgée est très inégale, les personnes âgées qui vivent seules étant celles qui sont le plus exposées au risque de la pauvreté. Comme les retraités ont généralement des revenus plus faibles que les personnes qui travaillent, le vieillissement démographique dans pratiquement tous les États membres entraînera une aggravation de l'exclusion sociale, de l'inégalité des revenus et des taux de pauvreté en Europe au cours des 25 années à venir<sup>10</sup>.

Les personnes âgées subissent les incidences de politiques qui visent en particulier certaines classes sociales ou professions, certains groupes ethniques et certaines zones géographiques, et les conséquences du vieillissement démographique varient dans l'espace et au niveau socioéconomique. Dans de nombreux États membres, différentes catégories de personnes âgées – les personnes seules, celles qui souffrent d'un handicap, celles qui habitent dans des environnements défavorisés, qu'il s'agisse de zones urbaines ou de zones rurales périphériques – vivent dans le risque de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Aussi les prestataires de services doivent-ils veiller à ce que les prestations et les services soient accessibles et adéquats aux besoins et aux exigences des personnes âgées, indépendamment de leur situation géographique, de leur pouvoir d'achat, de leurs antécédents professionnels ou familiaux.

9 B. AUGURZKY et U. NEUMANN, "Les ressources économiques des seniors – Aspects économiques régionaux et fiscaux du développement du marché des seniors en Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW), 2005". Accessible à l'adresse: [http://www.silvereconomy-europe.org/news/documents/Seniorenwirtschaft\\_fr.pdf](http://www.silvereconomy-europe.org/news/documents/Seniorenwirtschaft_fr.pdf).

10 Bureau de planification sociale et culturelle des Pays-Bas, "Unequal Welfare States. Distributive consequences of population ageing in six European countries" (États-providence inégaux. Conséquences distributives du vieillissement de la population dans six pays européens), La Haye, 2004, accessible à l'adresse: <http://www.scp.nl/english/publications/books/903770185x.shtml>. (Ce document n'existe pas en français).

Les réponses des politiques régionales au vieillissement démographique reconnaissent actuellement l'immense diversité qui caractérise les personnes âgées au point de vue financier et au point de vue de l'inclusion sociale.

- En Irlande du Nord, par exemple, l'équité sociale s'incarne dans le principe de l'objectif "besoins sociaux" (TSN: Targeting Social Need), une politique de haut niveau destinée à permettre de lutter contre les problèmes du chômage, d'améliorer l'aptitude à l'emploi et de traiter les causes de l'exclusion sociale. Les actions qui s'inscrivent dans le cadre de cette politique se concentrent de préférence sur les zones les plus défavorisées. Ainsi sont mis en évidence les problèmes des travailleurs âgés occupant des emplois mal payés, des retraités sans autre revenu qu'une pension du régime légal et des allocations versées par l'État, ainsi que les problèmes des personnes âgées vivant dans des logements insalubres<sup>11</sup>.

## Vieillessement et développement régional

### Consommation de biens et de services

Question	Contenu actuel	Autres points requis
Le document reconnaît-il le caractère significatif du potentiel d'achat des personnes âgées sur différents marchés et leur importance en tant que consommateurs de services publics?		
Met-il en évidence les biens et les services dont les personnes âgées sont consommateurs au premier chef?		
Le document prend-il en compte le problème de l'inclusion sociale et de la pauvreté parmi les personnes âgées et décrit-il des actions visant à y répondre?		
Le document propose-t-il des actions particulières pour contribuer à faire en sorte que les personnes âgées s'assurent un revenu maximal à partir de sources qui peuvent être notamment une activité indépendante, un emploi salarié, des investissements et des allocations versées par l'État?		

Le document met-il en évidence les cas où le vieillissement de la population est susceptible d'offrir une chance de développement et d'innovation en matière de services ou d'activités d'entreprise?

Le document indique-t-il des actions particulières visant à aider les entreprises à être présentes sur ces marchés?

Le document donne-t-il une idée de la manière dont cette demande va évoluer avec le temps et dont la prestation des services devra évoluer ?



<sup>11</sup> "New TSN – The Way Forward Towards An Anti Poverty Strategy – A Consultation Document" (Nouvel objectif "besoins sociaux" – Vers une stratégie anti-pauvreté – Document de consultation) (Ce document n'existe pas en français).

# Vieillesse et infrastructures régionales

## Infrastructures, planification et régénération

Le vieillissement démographique interagit avec les modes de fonctionnement de l'emploi et des migrations pour donner lieu à des caractéristiques spatiales et à des effets territoriaux de nature particulière au niveau régional. À mesure que la population va vieillir, des structures démographiques, sensiblement différentes de celles des générations précédentes vont probablement se faire jour. Le nombre de personnes âgées va augmenter, et ces personnes connaîtront des situations diverses se caractérisant par des qualités différentes de revenus et de santé, ainsi que par des besoins et des possibilités de participation différents. À l'avenir, de nombreuses personnes âgées vivront seules suite aux changements de conformation des structures familiales.

Beaucoup de jeunes continueront à quitter les collectivités rurales et périphériques pour chercher du travail dans des villes et dans des environnements urbains. Cela peut aboutir à un isolement des personnes âgées dans des banlieues ou dans des collectivités rurales périphériques. À l'inverse, le déplacement de certaines catégories de personnes d'âge moyen, en préparation de leur retraite, vers les campagnes de leur pays et, de plus en plus, au-delà des frontières nationales, peut à la fois mettre à l'épreuve la capacité des infrastructures régionales et jouer potentiellement un rôle moteur dans l'économie d'une région.

Un autre facteur est la localisation et la structure démographique de différentes catégories de population par rapport à des critères d'appartenance ethnique, de sexe, de handicap, de niveaux de revenus et de profession à l'intérieur des régions. Différentes catégories vieillissent à des rythmes différents et l'on y observe des infrastructures familiales et intergénérationnelles différentes qui peuvent influencer sensiblement sur la composition démographique d'une région.

Un défi fondamental est celui de la capacité à fournir le bon dosage de logement, d'hébergement, de soins, d'adaptations et d'aide pour permettre aux gens de rester chez eux ou à d'autres endroits de la collectivité qui est la leur, plutôt que de devoir déménager vers des maisons de retraite. L'immense majorité des personnes âgées souhaitent rester indépendantes dans leur vieillesse et elles veulent avoir le choix du mode d'occupation et de la conception du logement.

Par-delà le logement, il convient que la conception de l'environnement de vie dans une société vieillissante envisage le contexte plus large qui est celui du milieu physique et social. Cela suppose que l'on reconnaisse le quartier comme "espace de vie" qui s'étend au-delà de l'habitation elle-même jusque dans le milieu environnant. La sécurité, l'accès aux commerces locaux et aux soins de santé, et le fait de pouvoir disposer de moyens de transport appropriés pour permettre aux gens de profiter du temps passé avec la famille ainsi que du temps libre, de profiter des possibilités d'emploi ou d'apporter d'autres contributions productives et d'accéder à des services d'assistance, tout cela influe profondément sur la manière dont les adultes âgés perçoivent les collectivités qui sont les leurs.

Sur tout le territoire de l'UE, les plans et les stratégies régionaux de fourniture de logements, d'infrastructures et de services prennent peu à peu en considération l'évolution des structures démographiques.

- Dans la région de Kainuu, en Finlande, les plans relatifs au logement, à la fourniture de services d'assistance sociale et à l'extension de l'utilisation des TIC sont de plus en plus conçus en fonction de l'objectif d'amener les personnes âgées à rester dans les collectivités

rurales, afin d'éviter que la capitale régionale ne subisse une pression excessive et de maintenir une structure d'habitat équilibrée<sup>12</sup>.

- En Italie, l'un des objectifs du Plan d'action – Une société pour tous les âges, en Émilie-Romagne, est de faire en sorte que la stratégie régionale concernant les transports intègre les besoins des personnes âgées, qui représentent 30 pour cent de la population.

# Vieillesse et infrastructure régionale.

## Infrastructures, planification et régénération

Question	Contenu actuel	Autres points requis
Le document contient-il une réflexion sur la demande de logements présente et future (pour les couples et les personnes seules) dans le contexte du vieillissement de la population?		
Le document pose-t-il la question de savoir comment améliorer les choix et les conditions de logement des personnes âgées?		
Le document vise-t-il à faire en sorte que les personnes âgées puissent avoir accès à des réseaux de transport appropriés leur permettant de vivre une vie active?		
Le document envisage-t-il les infrastructures d'approvisionnement, de commerce de détail et d'autres services dont ont besoin les citoyens âgés?		
Le document présente-t-il des propositions pratiques visant à aider les personnes âgées à s'intéresser à de nouvelles technologies, telles que les produits de téléphonie et les technologies de l'information et des communications?		

<sup>12</sup> A. Aldea-Partanen, E. Lehto et O. Jukka, "Access to Services in rural Finland: Examples for Kainuu and North Karelia, Oulu" (Accès aux services en Finlande rurale: exemples de Kainuu et de la Carélie du nord, Oulu), Université de Joensuu, 2004 (en anglais).

# Vieillesse et gouvernance régionale

## Consultation et citoyenneté

Un aspect caractéristique des stratégies régionales qui se font jour en matière de vieillissement est l'accent qui est mis sur le rôle civique des personnes âgées. Cela se rapporte à deux priorités connexes.

Premièrement, cela se rapporte aux mesures qui améliorent l'engagement et la participation des personnes âgées dans les collectivités régionales. Bien que leur contribution soit difficile à quantifier, il se peut que les personnes âgées, par leur utilisation des services régionaux et locaux, et par leurs activités de bénévolat ainsi que par le fait qu'elles s'occupent d'autres personnes, comptent parmi les membres les plus actifs des collectivités locales. Par exemple, l'on commence à disposer d'éléments qui font apparaître le rôle essentiel que jouent les personnes âgées dans la création et la gestion d'entreprises rurales à caractère social, et qui montrent aussi que ce type d'activité profite à la fois aux participants et aux bénéficiaires<sup>13</sup>. Cette contribution au "bien social" ou à la cohésion des collectivités et des régions peut être facilitée ou au contraire inhibée selon la mesure dans laquelle la population âgée est consultée sur des questions telles que le développement urbain et spatial, le logement, les services et les réseaux de transport.

Deuxièmement, les responsables politiques régionaux mettent davantage l'accent sur la participation active des représentants des personnes âgées à l'élaboration de stratégies particulières en matière de vieillissement. Cela est considéré comme essentiel pour ce qui est de donner forme au contenu des initiatives et de garantir la mise en oeuvre de celles-ci au profit des bénéficiaires appropriés au sein de la population âgée. L'ampleur et la forme de la participation des personnes âgées varient selon les traditions nationales de formation de la décision politique et selon le poids des groupes organisés dans la collectivité.

- Au Pays de Galles, les projets de désignation d'un Commissaire de haut niveau pour les personnes âgées chargé de défendre les intérêts des personnes âgées traduisent la volonté de faire prendre en compte les intérêts d'une catégorie de plus en plus importante en nombre, mais relativement sous-représentée, de la société.
- À la fois en Angleterre du Nord-ouest et dans le Land de Nord-Rhénanie-Westphalie, les initiatives qui se font jour à l'échelon régional pour répondre au problème du vieillissement présentent une tendance notable à accroître "l'appropriation" par les personnes âgées des politiques et des mesures concernées en associant aux processus de consultation ainsi qu'aux processus d'élaboration et de mise en oeuvre des politiques des représentants d'organisations dont les activités ont trait au vieillissement.

# Vieillesse et gouvernance régionale

## Consultation et citoyenneté

Question	Contenu actuel	Autres points requis
Le document prend-il en compte l'importance des personnes âgées pour la vie sociale, politique et culturelle de la région?		
Le document fait-il état de démarches particulières permettant de consulter les personnes âgées et de les associer à la gouvernance régionale?		
Le document rend-il justice à la contribution que les personnes âgées apportent à des initiatives qui sont bénéfiques à la collectivité, telles que les entreprises sociales, et décrit-il des mécanismes permettant de développer ce rôle encore davantage?		
Le document est-il exempt de généralisations ou de notions stéréotypées sur les rôles et les intérêts des personnes appartenant à différentes tranches d'âge? Par exemple: langage utilisé, représentations négatives des adultes âgés.		

## Chapitre 3

# Utiliser la boîte à outils dans les régions européennes

## Concevoir des stratégies relatives au vieillissement dans différents contextes administratifs régionaux

Il est de plus en plus généralement admis que le niveau régional est le niveau qui convient pour élaborer des politiques positives en matière de vieillissement et des approches "intersectorielles" de développement régional.

Les autorités régionales sont souvent suffisamment proches de l'interaction complexe des facteurs qui déterminent les modalités diverses du changement démographique pour pouvoir détecter des tendances démographiques essentielles et en évaluer les conséquences. En même temps, elles fonctionnent à un niveau suffisamment stratégique pour pouvoir mettre en évidence et explorer les interactions des politiques et pour coordonner l'action d'autres intervenants. Les collectivités régionales disposent également d'une autonomie politique croissante et de ressources financières en augmentation, ce qui les met en mesure d'élaborer des stratégies relatives au vieillissement sans se soucier des frontières qui séparent divers domaines de décision politique.

Il est toutefois admis qu'à l'intérieur de ce contexte global, l'on constate en différents endroits d'Europe une diversité et une variabilité significatives des instruments et des moyens d'action disponibles au niveau régional dans les États membres. En conséquence, les stratégies qui apparaissent en matière de vieillissement au niveau régional présentent des potentiels et des axes prioritaires différents (cf. figure 4). Les variations résultent de différences de tendances et d'intensité du processus de vieillissement, de situations socioéconomiques particulières à l'échelle régionale, de la diversité des traditions de politique intérieure et de différences de répartition des ressources financières et des compétences entre les niveaux d'organisation administrative. Il importe de reconnaître la manière dont des structures différentes et des pouvoirs différents peuvent donner naissance à des démarches stratégiques différentes.

### Structures fédérales

Dans un système fédéral, un grand nombre des compétences politiques essentielles en rapport avec le traitement des conséquences du vieillissement se situent au niveau régional, et cela crée la possibilité d'élaborer des stratégies personnalisées en matière de vieillissement. Par exemple, en Allemagne, le Land de Nord-Rhénanie-Westphalie a mis au point une série de mesures novatrices au niveau régional afin de traiter le problème du vieillissement démographique.

### Décentralisation

Dans les États décentralisés, les régions mettent à profit le changement constitutionnel pour élaborer des dispositifs en vertu desquels il est possible de désigner un organisme ou une personne indépendants et représentatifs pour être le "champion" des intérêts des personnes âgées au niveau régional et national. L'Assemblée galloise, par exemple, prévoit de mettre en

place un commissaire entièrement indépendant, qui utiliserait des pouvoirs décentralisés pour représenter les intérêts des personnes âgées au niveau de la collectivité du Pays de Galles et au niveau national du Royaume-Uni.

### Structures de coordination et de sensibilisation

Dans certains cas, de nouveaux dispositifs administratifs augmentent la liberté d'action des régions en matière d'élaboration de stratégies spécialisées par rapport au vieillissement. Dans d'autres cas, les processus de régionalisation ont donné naissance à une série de stratégies, par exemple dans les domaines du développement spatial, des transports et du logement, stratégies sur le modèle desquelles il est possible de concevoir la politique du vieillissement et dans lesquelles peut être intégrée cette politique. Les travaux de "Vision 5050" en Angleterre du Nord-ouest fournissent un exemple de cette démarche.

Comme autres activités qui s'inscrivent dans ce type de cadre structurel, l'on peut citer la création d'environnements favorables à des actions volontaires, flexibles et novatrices menées par différentes organisations et différents intervenants. Cela peut se faire, par exemple, en offrant à des intervenants régionaux et locaux des cadres et des incitations qui les amènent à participer à des programmes relatifs au vieillissement, comme en Émilie-Romagne. Des processus plus larges de sensibilisation à l'échelle régionale utilisant des campagnes publicitaires, des conférences et des séminaires sont de nature à stimuler une participation et un engagement accrus de tous les secteurs de la société, comme dans le Nord Brabant.

### Démarches différentes vis-à-vis de l'élaboration des politiques régionales

De façon générale, il importe de noter que ces catégories ne s'excluent pas mutuellement: il se peut que l'on distingue simultanément différentes combinaisons de ces activités dans un contexte régional donné, en fonction des pouvoirs et des compétences des institutions régionales.

**Figure 4:**  
La "cascade"  
de l'élaboration  
des politiques



## Mettre en oeuvre de stratégies régionales dans différents contextes administratifs régionaux

### Partenaires de la mise en oeuvre

Il est possible de distinguer, dans la mise en oeuvre de stratégies relatives au vieillissement, des combinaisons variables de niveaux de compétence nationaux, régionaux et locaux et d'intervention des secteurs public, privé et bénévole. Dans certains cas, les autorités ou les assemblées régionales jouent le premier rôle en matière de mise en oeuvre des décisions politiques, en particulier dans les cas où ont été lancées des stratégies régionales relatives au vieillissement qui ont un caractère global. Néanmoins, d'autres organisations régionales interviennent également. Les organisations bénévoles et les groupes d'intérêt peuvent jouer un rôle essentiel pour ce qui est de cibler des catégories précises de personnes âgées en danger d'exclusion sociale, et les agences régionales de développement économique peuvent être des instruments importants de mise en oeuvre de certains aspects de politiques relatives au vieillissement qui concernent le marché du travail. Dans l'ensemble de ces contextes administratifs régionaux qui peuvent varier, la mise en oeuvre de stratégies relatives à l'âge doit affronter certains défis qui sont communs<sup>14</sup>:

- **Définition des catégories visées.** Même à l'intérieur des stratégies régionales, différents partenaires peuvent accorder une importance différente aux défis qui doivent être affrontés. Ces différences sont souvent une question de définition concernant la tranche d'âge précise qui est visée et la manière dont on envisage la personne âgée en tant que travailleur, en tant que s'occupant de personnes à charge, en tant que consommateur ou en tant que patient. Par exemple, les perspectives contradictoires d'une politique relative au vieillissement et d'une politique de croissance économique peuvent brouiller la vision des objectifs stratégiques. Il peut exister une tension entre d'une part, le renforcement d'une politique qui reconnaît la contribution des personnes âgées sous forme de "travail informel", tel que la garde des enfants et les activités bénévoles, et d'autre part, l'élaboration de politiques qui encouragent les personnes âgées à participer au marché du travail dans des conditions normales. Il est clair que les responsables politiques doivent fonder les stratégies sur des définitions fines et flexibles de diverses catégories de personnes âgées (par exemple en fonction du sexe, de l'incapacité, de l'appartenance à une catégorie socio-économique, de l'activité professionnelle, etc).
- **Équilibre entre initiatives "générales" et initiatives "spéciales".** Dans certains cas, il peut-être nécessaire d'apporter un soutien à certaines personnes ou à une catégorie particulière de personnes. Néanmoins, il faut également intégrer les politiques de l'âge dans des domaines de décision politique plus larges tels que l'emploi, l'inclusion sociale, le développement durable et l'apprentissage tout au long de la vie. Il pourrait être très rentable d'intégrer la politique du vieillissement dans d'autres domaines de décision des pouvoirs publics, tels que l'apprentissage tout au long de la vie et l'égalité, d'une manière plus générale.
- **La coordination par-dessus les limites des niveaux d'organisation administrative et entre ces niveaux** présente également de l'importance. À mesure qu'augmentent les besoins de pratiques plus intenses en matière de consultation et de participation, la complexité de gestion de la politique du vieillissement s'accroît à l'avenant. Les cadres nationaux de compétence continuent à déterminer des aspects importants de la politique relative au vieillissement, tels que les retraites et le marché du travail. Il importe d'une part, de pouvoir

disposer d'orientations claires quant à la façon dont on doit interpréter et mettre en oeuvre au niveau régional les politiques et interventions nationales et également, d'autre part, de faire en sorte que les objectifs de ces politiques soient alignés sur les objectifs des initiatives régionales. La participation potentielle de diverses organisations régionales met en relief la nécessité d'un cadre politique global et capable de s'imposer, à l'intérieur duquel une institution de niveau régional fixe les objectifs de développement, programme les initiatives ou répartit les ressources. Enfin, il peut être crucial d'impliquer les collectivités locales. Les structures locales et les initiatives "ascendantes" peuvent constituer des éléments clés pour la mise en oeuvre d'initiatives régionales et la mobilisation de personnes âgées. Les autorités locales possèdent souvent les compétences de décision politique, les ressources financières et les contacts avec les collectivités qui revêtent une importance essentielle pour le succès des solutions de politique régionale au problème du vieillissement.

- **Le principe de partenariat** entre groupements publics, privés et bénévoles dans la définition de la politique régionale relative au vieillissement est d'une importance vitale. L'appui apporté par des groupements privés et bénévoles lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des politiques peut permettre de susciter un large consensus et de mobiliser le soutien de la population et les ressources financières, qui sont des facteurs d'une importance essentielle.
- **Assurer un financement suffisant.** Étant donné les obstacles auxquels sont confrontées les personnes âgées au plan de la participation au marché du travail et de l'inclusion sociale, par exemple, des interventions considérables sont nécessaires et il importe d'évaluer si les stratégies sont financées de manière adéquate.
- **Établir un calendrier.** Il semble qu'un phénomène à long terme comme le vieillissement de la population ne s'accommode pas facilement de cycles électoraux à court terme. L'appui des responsables politiques est nécessaire pendant la durée d'un certain nombre de mandats politiques. Il est d'une importance vitale de prévoir une première étape dans le développement de stratégies qui est l'étape "d'explication du problème" aux responsables politiques, aux administratifs et, plus largement, à l'opinion publique, de telle sorte que la stratégie concernée puisse être comprise et reconnue comme étant une priorité politique. Néanmoins, cela devrait s'accompagner de dispositifs régionaux spécifiques permettant de faire en sorte que le vieillissement reste une partie cohérente de la politique régionale à long terme. L'activité de conception des politiques devrait comporter "l'attribution à quelqu'un" de la responsabilité des questions de vieillissement, par exemple par la désignation d'une organisation spécialisée ou d'un "champion". Cela contribue à assurer un investissement à long terme d'argent et de temps.
- **Visibilité:** Il peut aussi être important d'adopter certaines mesures produisant des résultats tangibles à court terme, pour renforcer la visibilité et l'image positive de la stratégie globale.
- **Évaluer les conséquence que comportent** les initiatives lors de leur réalisation peut permettre de renforcer la coordination, de définir l'orientation stratégique globale et de faire la preuve de la crédibilité de la stratégie auprès des intervenants potentiels, en particulier ceux du secteur privé.

## Chapitre 4

# Les prochaines étapes et les contacts

### Consulter sur l'élaboration de stratégies

La boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement" elle-même marque le point de départ du processus qui permet d'adapter davantage une stratégie, une politique ou une initiative aux besoins d'une population vieillissante. Elle sert à documenter un processus de décision transparent.

Dans le but d'assurer le caractère inclusif de ce processus, il est recommandé aux organisations régionales de prendre des mesures pour associer le public audit processus par la voie de la consultation. Le fait d'associer les citoyens au processus peut aboutir à une meilleure qualité de prise de décision, et il existe un certain nombre de moyens par lesquels les organisations peuvent assurer la participation d'utilisateurs individuels, de groupes, de personnalités représentatives et du grand public.

Il est possible d'associer les citoyens au processus en question par les moyens suivants:

- Consultation: on engage un bref dialogue pour susciter une discussion et une prise de position, et/ou:
- Participation: une relation continue dans le cadre de laquelle les gens participent à un dialogue qui peut comporter l'examen de toute une série de questions, dans la durée.

La consultation, quelle que soit sa forme, doit être accessible, représentative et pertinente. Les adultes âgés peuvent constituer une catégorie avec laquelle il est difficile de communiquer, du point de vue de la participation des citoyens, et il faut prendre soin de bien concevoir le processus consultatif.

La participation des citoyens permet aux organes régionaux de déterminer d'une part, qui sera affecté par une planification, par certaines politiques et par certaines pratiques, et d'autre part, quelles idées peuvent avoir les citoyens pour l'amélioration de cette planification, de ces politiques et de ces pratiques. Il convient que les organisations veillent à être entendues à la fois par les catégories vulnérables et par le grand public.

Il est possible d'utiliser la boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement" pendant toute la mise en oeuvre de la stratégie, de manière à garantir que cette stratégie aboutisse bien au résultat escompté, et il conviendra d'intégrer la boîte à outils dans les révisions ultérieures de la stratégie.

Les membres de l'organisation AGE – qui est la plate-forme européenne des personnes âgées – constituent de bons intermédiaires pour envisager des contacts directs avec des personnes âgées. Il est possible de les connaître et de prendre contact avec eux via le site Internet de AGE, à l'adresse <http://www.age-platform.org/>.

## Parrainage

La boîte à outils "Indicateurs de Dimension Vieillessement" est parrainée conjointement par "Age Concern England" et le Comité des régions.

**Personne de contact:** Richard Baker, Directeur national pour le développement, "Age Concern England": [richard.baker@ace.org.uk](mailto:richard.baker@ace.org.uk)

**Personne de contact:** Silke Toenshoff, Comité des régions: [analysis@cor.europa.eu](mailto:analysis@cor.europa.eu)

**Regions for All Ages** a pour mission de promouvoir une meilleure compréhension du vieillissement démographique et l'élaboration de décisions politiques appropriées en réponse à ce problème au niveau européen, national et régional. Ce programme est parrainé conjointement au Royaume-Uni par "Age Concern" et le réseau de régions "English Regions Network".

**Les publications de Regions for All Ages sont disponibles à l'adresse suivante:**  
[www.ageconcern.org.uk/regionsforallages](http://www.ageconcern.org.uk/regionsforallages)

La documentation publiée par Regions for All Ages concernant l'Europe comprend notamment:

*Building Cohesion in an Ageing Europe 2005* (construire la cohésion dans une Europe vieillissante 2005); Rapport et documents de la conférence tenue à Bruxelles en novembre 2005

*The Implications of demographic ageing for regional policy 2006* (les conséquences du vieillissement démographique pour la politique régionale 2006): Rapport élaboré pour le compte de Regions for All Ages avec le parrainage de 5 partenaires du "European Policies Research Centre", Université de Strathclyde, Glasgow.  
Courrier électronique: [epro@strath.ac.uk](mailto:epro@strath.ac.uk)



UNION EUROPEENNE



## Comité des Régions

Bâtiment Jacques Delors  
Rue Belliard 99-101  
1040 Bruxelles

<http://www.cor.europa.eu>



Age Concern England  
1268, London Road  
London SW16 4ER

<http://www.ageconcern.org.uk>