



Le Conseil de l'âge

AVIS DU CONSEIL DE L'ÂGE SUR LA DEMARCHE MONALISA¹ ET SUR LA POLITIQUE DE MAINTIEN DU LIEN SOCIAL ET DE LUTTE CONTRE L'ISOLEMENT DES PERSONNES AGEES

Adopté le 16 mai 2019

¹ Mobilisation nationale de lutte contre l'isolement

La loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (dite loi ASV) a fait de la prévention de la perte d'autonomie et de la lutte contre l'isolement un axe majeur de la politique d'accompagnement vers le grand âge.

Dans le rapport annexé à cette loi, la question du repérage de l'isolement et du maintien du lien social apparaît à de nombreuses reprises : promotion du bien vieillir et des pratiques sportives permettant de rompre l'isolement, prévention de la dégradation de la santé visuelle et auditive qui peut placer les personnes dans une situation d'isolement social, mobilisation des bailleurs sociaux et des gardiens d'immeuble au service des personnes âgées notamment isolées, développement d'une politique de l'habitat favorisant les logiques intergénérationnelles et l'intégration des personnes âgées dans la cité, etc.

Le volet 1 de ce rapport insiste plus particulièrement sur l'anticipation et la prévention de la perte d'autonomie et sur la place accordée dans ce cadre à la démarche de mobilisation nationale de lutte contre l'isolement (Monalisa) lancée en 2014 et dont l'action sera suivie par la Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge : *« Lutter contre l'isolement social suppose d'encourager la participation des citoyens et des acteurs locaux volontaires pour développer la création de lien social avec les personnes fragilisées. De ce constat est née la Mobilisation nationale contre l'isolement social des âgés. Le déploiement de cette mobilisation nationale sera fortement soutenu et s'inscrira dans les grands chantiers suivis par le nouveau Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge ».*

L'avis du Conseil de l'âge s'inscrit dans ce contexte et prend place dans la préparation de la réforme Grand âge et autonomie (GAA) annoncée pour l'automne prochain.

1° Le Conseil de l'âge réaffirme de façon consensuelle l'importance qu'il accorde à la prévention et à la lutte contre l'isolement des personnes âgées, comme axe majeur d'une politique du bien vieillir et de prévention de la perte d'autonomie.

2° Il souhaite qu'on puisse s'appuyer davantage sur des travaux de recherche portant sur la dynamique de l'isolement, ses facteurs de risque et ses conséquences en matière d'accès aux droits et également sur la santé et la qualité de vie des personnes âgées et de leurs aidants.

3° L'objectif de lutte contre l'isolement social doit figurer au premier plan dans la loi GAA et une politique incitative et innovante visant à favoriser les initiatives citoyennes de proximité sur l'ensemble du territoire doit être mise en œuvre.

L'isolement social dont souffrent de nombreuses personnes âgées oblige à compléter les réponses classiques (prestations et accompagnement individuel des parcours par des professionnels), par une politique publique innovante qui viserait à promouvoir et viabiliser les tissus de solidarités de proximité entre les citoyens (voisinages, bénévoles, etc.).

Cette politique devra s'appuyer sur deux axes complémentaires : l'inclusion des personnes âgées dans la cité et leur participation à la vie sociale d'une part, l'engagement citoyen et solidaire des acteurs locaux en faveur de cette cause d'autre part. Elle devra ainsi être orientée vers les personnes isolées (identification, accompagnement, mobilisation) et vers les accompagnants eux-mêmes au travers d'une mobilisation citoyenne, volontaire, bénévole ou professionnelle.

Cette politique devra être articulée de manière effective avec les politiques de prévention, de santé, d'aménagement du territoire et d'appui aux engagements et à la vie associative.

Cette politique devra viser tout particulièrement à lutter contre la fracture numérique existante dans certains territoires et pour certains publics fragiles, cette fracture constituant un facteur de risque important d'isolement.

4° Bien que sa compétence se limite au champ des personnes âgées, le Conseil insiste sur la nécessité que cette politique de lutte contre l'isolement soit menée en faveur de toutes les personnes isolées, quels que soient leurs fragilités, leurs vulnérabilités ou leur âge.

5° Le Conseil de l'âge s'est interrogé sur les modalités de mise en œuvre possibles de cette politique. Il reconnaît l'importance des initiatives et actions de lutte contre l'isolement et de mobilisation bénévole et citoyenne menées localement par le monde associatif mais également par les acteurs publics (centres communaux d'action sociale, caisses de retraite, conseils départementaux notamment). Il déplore néanmoins leur dispersion, manque de coordination, de lisibilité ou encore d'accessibilité aux personnes concernées.

6° Le Conseil de l'âge a pris connaissance du bilan d'activité et des perspectives d'évolution de l'association Monalisa², dont la mission de structuration et d'accompagnement de l'offre a été légitimée par la loi ASV³. L'action menée par Monalisa depuis 2014 a permis de rendre l'offre plus lisible, accessible et intégrée et de renforcer le maillage territorial d'équipes citoyennes (outillage des acteurs grâce à une plate-forme ressources, encouragement, valorisation et pérennisation des actions menées). Le Conseil constate néanmoins que cette action pâtit des difficultés de son financement et de la relative complexité du dispositif. Faute d'évaluation de la démarche Monalisa ces dernières années, il est difficile d'en mesurer l'impact réel.

7° Il tire plusieurs enseignements de l'expérimentation Monalisa :

- il lui semble important de poursuivre le déploiement d'équipes citoyennes engagé par Monalisa, afin d'assurer un maillage visible et accessible sur l'ensemble des territoires⁴. La reconnaissance « Equipe citoyenne » apporte la lisibilité - gage d'accessibilité -, la mise en réseau - gage de partenariat intégré - et le respect de la diversité des initiatives et des organisations mobilisées - gage de pertinence des actions menées et d'engagement des parties prenantes ;
- la constitution et le développement des équipes citoyennes au niveau local doit reposer sur une mobilisation soutenue de toutes les personnes désireuses d'agir et de s'investir dans des actions de prévention et de lutte contre l'isolement (seniors, jeunes et

² Publié sur le site du HCFEA

³ Selon le rapport annexé à la loi ASV, Monalisa « consiste pour les nombreuses parties prenantes (associations, collectivités territoriales, centres communaux d'action sociale [CCAS], caisses de retraite primaires et complémentaires, mutuelles, la CNSA, l'Agence du service civique, etc.) à mener un programme d'émergence et de déploiement d'équipes de citoyens bénévoles, de façon à mieux répondre aux besoins, en particulier dans les lieux où il n'existe pas encore d'actions ou auprès de personnes particulièrement fragilisées (migrants ou personnes séropositives qui avancent en âge par exemple). Pour valoriser les équipes et leurs actions et faciliter le soutien des partenaires, une charte Monalisa permet aux « opérateurs d'équipes » de se reconnaître et de s'inscrire dans cette cause commune. L'Agence du service civique poursuivra dans les années à venir son effort de mobilisation de jeunes sur le champ de la lutte contre l'isolement.

En outre, maîtriser l'usage du numérique est un facteur démontré de prévention de la perte d'autonomie. Il faut permettre à tous d'y avoir accès et éviter une nouvelle « fracture » entre ceux qui disposent des moyens d'accéder à l'information et de s'équiper et les autres. La mobilisation Monalisa ne négligera pas cet aspect. ».

⁴ A ce jour, 61 départements sont couverts par Monalisa. 300 équipes citoyennes rassemblent et touchent 38 000 personnes.

personnes en activité professionnelle). Le Conseil de l'âge souhaite que soit renforcée la communication grand public autour de cette cause, afin de sensibiliser toutes les parties prenantes (personnes âgées, familles, voisinage, bénévoles, professionnels intervenant auprès de publics isolés), notamment dans le cadre de la campagne nationale de sensibilisation (proposition 1 du rapport issu de la concertation Grand âge et autonomie) et des portails existants (<https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/> et www.pourbienvieillir.fr) lors de leur réagencement tel que préconisé par ce même rapport (proposition 16). Le Conseil soutient également la proposition 36 visant à mobiliser le service national universel (SNU) et le service civique auprès des personnes âgées ;

- à ce jour, la reconnaissance « Equipe citoyenne » s'obtient à la demande d'une équipe de citoyens bénévoles qui signe une charte comprenant des engagements simples⁵. Pour passer à l'échelle, l'adhésion à la charte « équipe citoyenne » devrait être associée à des mesures incitatives. Se pose donc aujourd'hui la question de créer un label « équipe citoyenne ». Ce label donnerait aux actions menées une meilleure visibilité et aux opérateurs labellisés un accès aux fonctions ressources du réseau (capitalisation de pratiques, formation et information, temps dédié d'un référent salarié, etc.) et à des aides financières (notamment dans le cadre de la conférence des financeurs). Le label serait gage d'une plus grande qualité. La création d'un label nécessiterait de définir le(s) organisme(s) habilité(s) à délivrer le label, les modalités et conditions d'obtention (ou de refus) du label mais également du renouvellement de celui-ci (ce qui implique un contrôle de l'action menée par l'organisme qui labélise) ;
- en termes de gouvernance, le Conseil a pris note de la proposition 35 du rapport issu de la concertation Grand âge et autonomie, qui vise à confier la mission nationale de lutte contre l'isolement, au Haut commissariat à l'engagement civique⁶ avec l'appui de l'agence du service civique.

Une solution alternative pourrait être de garder une gouvernance associative et non monopolistique. Il soutient en ce sens la vision portée aujourd'hui par Monalisa qui ne se présente pas comme étant la démarche citoyenne unique et exclusive de lutte contre l'isolement englobant l'ensemble des actions bénévoles. Monalisa apporte le soutien nécessaire, le réseau, les synergies, les outils aux acteurs qui manquent de visibilité dans leur action et qui en ont besoin pour se pérenniser. Elle agit en tête de réseau⁷ comme un centre de ressources et non en substitution des structures et organismes qui cherchent à créer et maintenir le lien social, qu'elles soient des associations (Petits frères des Pauvres, ADMR, France-Alzheimer, Secours populaire, etc.), ou des institutions (collectivités territoriales, caisses de retraite, bailleurs sociaux, etc.).

La mission nationale de lutte contre l'isolement pourrait ainsi être confiée par délégation de service public ou par convention signée avec l'Etat à un opérateur, dont

⁵ Engagements contenus dans la charte : être une équipe composée de citoyens bénévoles, à taille humaine et de proximité, faire de la restauration du lien social sa principale finalité, adopter un fonctionnement démocratique et agir en lien avec les partenaires de son territoire

⁶ Le décret du 11 avril 2016 portant création du Haut-commissaire à l'engagement civique a aujourd'hui été abrogé par un décret du 27 mars 2019.

⁷ Les membres de l'association MONALISA sont les personnes morales qui s'investissent dans la prévention et la lutte contre l'isolement des personnes âgées et les représentants des équipes citoyennes et des coopérations territoriales chargées d'animer la coopération des acteurs sur les territoires.

le cahier des charges resterait à définir précisément. Cet opérateur, dont le financement devra être garanti, fonctionnera comme une tête de réseau et offrira aux acteurs locaux les fonctions ressources dont ils ont besoin.

En termes de gouvernance, une déclinaison est à prévoir également au niveau territorial pour identifier les besoins, assurer le maillage territorial d'équipes citoyennes et la structuration de l'offre (identification et mobilisation des acteurs, coordination et mise en visibilité de leurs actions aux côtés et en complément des interventions des professionnels).

Au niveau départemental, les conférences des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie instaurées par la loi ASV devraient renforcer leur rôle dans le pilotage de la politique départementale de lutte contre l'isolement social. Celle-ci devrait systématiquement constituer un axe prioritaire⁸ d'intervention des conférences des financeurs et être inscrite au sein du programme coordonné de financement des actions de prévention. Le Conseil soutient ainsi l'alinéa 3 de la proposition 35 du rapport issu de la concertation Grand âge et autonomie, visant à renforcer le rôle des conférences des financeurs dans la définition d'une stratégie de mobilisation des bénévoles et d'appui pour susciter l'adhésion à la charte d'équipes citoyenne et mettre en œuvre les actions de formation des bénévoles.

La démarche de mobilisation citoyenne en faveur du maintien du lien social devrait également être portée au sein des Conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA).

8° Le Conseil de l'âge insiste sur l'importance de garder dans la mise en œuvre de cette politique de l'isolement, un doublement mouvement, descendant d'une part, pour impulser, valoriser, développer, pérenniser les initiatives citoyennes à l'échelle nationale mais également ascendant d'autre part, pour laisser une liberté aux acteurs locaux et ne pas freiner l'innovation. Le maintien de la diversité des opérateurs et des modalités d'action apparaît comme une condition de réussite de cette politique.

9° Il semble enfin indispensable de prévoir les indicateurs et conditions d'évaluation de l'action menée en matière de lutte contre l'isolement par l'opérateur national qui en a la charge et d'inscrire la question de l'isolement dans la mission du centre de preuves national de la prévention de la perte d'autonomie (proposition 84 du rapport issu de la concertation Grand âge et autonomie).

10° Plus largement, le Conseil de l'âge entend rappeler l'importance de l'engagement bénévole autour des personnes âgées, qui s'illustre aussi sur la question - au demeurant étroitement liée à la lutte contre l'isolement - de la lutte contre la maltraitance des personnes âgées.

Le Conseil rappelle que sa commission conjointe avec le CNCPH a rendu, le 24 janvier 2019,

⁸ La loi ASV prévoit que le programme défini par la conférence porte sur six axes : Axe 1 : L'amélioration de l'accès aux équipements et aux aides techniques individuelles ; Axe 2°: L'attribution du forfait autonomie ; Axe 3°: La coordination et l'appui des actions de prévention mises en oeuvre par les SAAD ; Axe 4°: La coordination et l'appui des actions de prévention mises en oeuvre par les SPASAD ; Axe 5°: Le soutien aux actions d'accompagnement des proches aidants des personnes âgées en perte d'autonomie ; Axe 6°: Le développement d'autres actions collectives de prévention.

Si aujourd'hui, l'isolement social constitue souvent un axe prioritaire des programmes des conférences de financeurs, la nature et le degré de soutien qu'elles apportent aux acteurs et aux dynamiques territoriales sont variables et leurs critères d'éligibilité manquent de clarté.

un rapport sur ce thème, dans lequel il préconise notamment (proposition n°13) la mise en place d'un dispositif d'animation et de déploiement de toutes les initiatives bénévoles d'écoute et de repérage de situations de maltraitance, en les rassemblant sous le qualificatif "d'intermédiaires de confiance".

Annexe 1 Extraits du rapport issu de la concertation Grand et autonomie (mars 2019)

Propositions auxquelles fait référence le présent avis du Conseil de l'âge

Proposition 1 : Lancer une campagne nationale de sensibilisation aux problématiques du grand âge

Cette communication doit s'adresser à tous les âges et s'inscrire dans la durée. Elle doit impliquer les personnes âgées elles-mêmes, leurs proches aidants, ainsi que les professionnels intervenant en proximité de la personne. Elle doit porter des messages forts sur la dignité et l'utilité sociale de la personne, sur les gestes de prévention de la perte d'autonomie, sur la valorisation des métiers du grand âge, sur la promotion de la bienveillance et la lutte contre la maltraitance.

Proposition 16 : Faciliter l'accès à l'information en adaptant les portails existant et en améliorant leurs interconnexions

Les portails pour-les-personnes-agees.gouv.fr et pourbienvieillir.fr, qui constituent les deux points d'information de référence, devraient être réagencés afin d'organiser des renvois systématiques. Ils devraient héberger un service d'identification et de localisation des solutions de proximité pour les personnes âgées en perte d'autonomie et les proches aidants, dans une acception large des besoins des personnes, intégrant les dimensions de mobilité et de logement.

Objectif : Lutter contre l'isolement de la personne âgée en mobilisant les bénévoles de tous les âges

La rupture de l'isolement de la personne âgée nécessite de créer du lien social autour de la personne en favorisant le contact et l'échange entre générations. L'accompagnement professionnel et la dyade aidant-aidé doivent être complétés par la présence de bénévoles de tous âges. Ce sont ces trois strates qui doivent permettre de maintenir la personne dans un environnement social vivant. Cette mobilisation doit être envisagée comme une opportunité d'apprentissage réciproque et de valorisation de la transmission d'une mémoire et de savoirs par les personnes âgées elles-mêmes. Il est donc proposé de mobiliser le service national universel, le service civique et le bénévolat de jeunes et de retraités auprès des personnes âgées, sur des missions de maintien et d'accompagnement à la vie sociale.

Proposition 35 : Lancer une mobilisation nationale des bénévoles auprès des personnes âgées

Il est proposé, dans le cadre de la campagne nationale de sensibilisation (cf. proposition n° 1), de valoriser le bénévolat dans les associations oeuvrant auprès des personnes âgées. Une structuration à trois niveaux du soutien apporté au développement du bénévolat serait mise en place :

Au niveau national, une mission assurée par le Haut-commissariat à l'engagement civique⁹ avec l'appui de l'Agence du service civique en tant que centre de ressources. Le Haut-commissariat aurait notamment la charge de :

⁹ Le décret du 11 avril 2016 portant création du Haut-commissaire à l'engagement civique a aujourd'hui été abrogé par un décret du 27 mars 2019

- définir la charte formalisant les engagements collectifs bénévoles portés par les structures
- associatives et des équipes citoyennes ;
- développer des actions d'ingénierie de formation des bénévoles ;
- assurer l'outillage numérique des acteurs locaux pour faciliter la mise en relation de l'offre et de la demande ;
- assurer la capitalisation des bonnes pratiques.

Au niveau départemental, dans le cadre des Conférences des financeurs, définition d'une stratégie de mobilisation des bénévoles et d'appui pour susciter l'adhésion à la charte et la mise en œuvre d'actions de formation des bénévoles ;

Au niveau local, mobilisation des collectivités communales ou intercommunales, de leurs CCAS ou d'entités territoriales des conseils départementaux pour favoriser la mise en relation des bénévoles et des personnes fragiles et leurs aidants sur leur territoire.

Proposition 36 : Mobiliser le service national universel et le service civique auprès des personnes âgées

Le service civique est aujourd'hui mobilisé auprès des personnes âgées. Il est proposé de définir au niveau national un quantum de missions de service civique en proximité des personnes âgées, dans un objectif de renforcement de cette mobilisation.

Par ailleurs, il est proposé d'inciter les associations œuvrant dans le champ de l'autonomie à se porter candidates en tant que lieu d'accueil des jeunes pour les périodes d'engagement, obligatoires ou volontaires, prévues dans le cadre du service national universel. La mobilisation du service civique et du service national universel doit se faire dans un souci de complémentarité, et non de substitution, avec les interventions professionnelles : les volontaires doivent se voir confier des fonctions « non-traitantes », avec pour objectif de rompre la monotonie et l'isolement de la personne âgée. En outre, le déploiement de ces missions nécessite un accompagnement des volontaires afin d'ajuster leur positionnement, dans une juste proximité relationnelle avec la personne âgée, et de leur permettre de jouer un rôle de prévention, de veille voire d'alerte.

Proposition 84 : Créer un centre de preuves national de la prévention de la perte d'autonomie

Ce centre de preuves national aurait trois missions :

La capitalisation : synthèse des enseignements de la recherche et notamment des évaluations d'impact sur l'espérance de vie en bonne santé ;

L'outillage : diffusion des synthèses d'expériences probantes et de recommandations, dans une logique d'accompagnement opérationnel des acteurs de terrain et d'essaimage de bonnes pratiques ;

Le développement : coordination des expérimentations existantes, apport financier et méthodologique à l'évaluation d'interventions innovantes.

Afin d'éviter la création d'une nouvelle structure, le centre s'appuierait sur une structure existante avec la formalisation d'une équipe dédiée, pérenne, rattachée à Santé Publique

France. La gouvernance du centre pourrait être composée de la tête de réseau nationale des gérontopôles (cf. proposition 85), de l'Institut de la longévité de la vieillesse et des vieillissements (ILVV), de l'ensemble des membres nationaux des conférences de financeurs de la perte d'autonomie, de la DGCS, de la DGS, de la CNSA et de la HAS.

RETROUVEZ LES DERNIÈRES ACTUALITÉS DU HCFEA :

www.hcfea.fr

Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge est placé auprès du Premier ministre. Il est chargé de rendre des avis et de formuler des recommandations sur les objectifs prioritaires des politiques de la famille, de l'enfance, des personnes âgées et des personnes retraitées, et de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Le HCFEA a pour mission d'animer le débat public et d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.



Adresse postale : 14 avenue Duquesne - 75350 Paris 07 SP

Le HCFEA est membre du réseau France Stratégie