

LIVRE VERT EUROPEEN SUR LE VIEILLISSEMENT CONTRIBUTION DE NEXEM ET UNA

Le secteur social et médico-social en France : près de 2 millions de salariés au service des personnes vulnérables.

Les métiers du secteur couvrent les activités exercées en établissement ou au domicile, dans les champs de la protection de l'enfance, de l'accompagnement des personnes âgées, du handicap ou encore de l'insertion et contribue à la mise en œuvre des principes du Socle européen des droits sociaux.

Un secteur en tension et en profonde mutation

Sur le seul secteur des personnes âgées, qui présente de nombreuses similitudes avec les autres activités sociales et médico-sociales, des rapports récents, comme le rapport El Khomri¹, appellent à un « plan de mobilisation nationale en faveur de l'attractivité des métiers du grand âge 2020-2024 » et prévoient que 352 600 professionnels devront être formés sur cette période pour faire face au vieillissement de la population, à l'amélioration du taux d'encadrement, aux postes aujourd'hui non pourvus et aux départs massifs à la retraite. Il offre donc des opportunités d'emploi nombreuses, soutenues par une forte politique nationale de qualification et ce, y compris pour des publics peu qualifiés, et connaît des difficultés de recrutement très préoccupantes.

Le secteur social et médico-social est aujourd'hui en profonde mutation. Cette mutation, appelée transformation de l'offre sociale et médico-sociale, vise à garantir à chaque personne accompagnée, dans le cadre d'une approche décloisonnée, un accompagnement souple, modulaire et construit au regard de ses attentes et besoins. Il a par ailleurs été durement touché par la pandémie COVID 19 et peine à voir son rôle et celui de ses salariés reconnu et revalorisé (y compris en termes salariaux).

Nexem, un acteur majeur du secteur social, médico-social et sanitaire à but non lucratif

Nexem, née du rapprochement de la Fegapei et du Syneas en 2017, représente 11 000 établissements et services et plus de 330 000 salariés dans 6 champs d'intervention : personnes âgées, personnes handicapées, protection de l'enfance, protection juridique des majeurs, insertion et sanitaire.

Nexem relève aujourd'hui le grand défi de la mutation du secteur par sa structuration et la transformation de l'offre, deux piliers stratégiques et opérationnels indissociables. Son mandat de représentation des employeurs associatifs du secteur lui confère un rôle de dialogue avec les institutions et de contribution active aux enjeux sociétaux visant les personnes les plus fragiles.

Union Nationale de l'Aide, des Soins et des Services aux Domiciles, 1^{er} réseau d'aide et de services à domicile

UNA représente plus de 800 structures adhérentes (3 000 implantations), employant plus de 90 000 salariés et accompagnant chaque année 629 00 personnes.

UNA est à la fois un mouvement associatif militant, un syndicat d'employeurs, un réseau d'associations, mutuelles, fondations, services publics territoriaux (CCAS/CIAS) et hospitaliers.

Le partenariat NEXEM-UNA

Alors que le système actuel cloisonne fortement des domaines pourtant liés (aide/soins, domicile/établissement), notre partenariat a pour ambition de transformer l'offre sociale et médico-sociale au moyen d'actions coordonnées et innovantes au service des personnes accompagnées et de leur famille et de construire des parcours métiers attractifs pour les professionnels qui les accompagnent.

Stéphane RACZ

Directeur général de Nexem



Nicole STREIGNART

Directrice générale d'UNA



¹ <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/personnes-agees/article/rapport-el-khomri-plan-de-mobilisation-nationale-en-faveur-de-l-attractivite>, page 58.

Des professionnels au service des personnes âgées

Les adhérents de Nexem et d'UNA connaissent aujourd'hui de grands enjeux de main d'œuvre face au vieillissement de la population. En effet, face à ce dernier et au besoin d'apporter aux personnes des réponses diversifiées et individualisées, le secteur de l'accompagnement des personnes âgées connaît de grandes difficultés.

Le vieillissement de la population génère des attentes croissantes en termes de réponses diversifiées et individualisées aux besoins des personnes âgées entraîne de nombreux défis pour le secteur.

Les besoins des personnes âgées en matière d'accompagnement demeurent insuffisamment satisfaits en raison d'une offre inadaptée aux évolutions sociétales et comportementales des personnes âgées, d'un sous-financement chronique du secteur et d'une pénurie de personnel due aux bas salaires et aux conditions de travail souvent difficiles.

Le secteur peine à attirer et fidéliser ses salariés, car les défis susmentionnés entraînent également une image négative du secteur dans le grand public, qui est par ailleurs durement touché par la pandémie COVID 19.

Nexem et UNA soulignent la nécessité de développer les coopérations entre partenaires sociaux et toutes les parties prenantes afin de former à nos métiers, d'améliorer les conditions de travail, les parcours professionnels, les compétences, l'équilibre entre les sexes et rendre le travail dans le secteur plus attrayant.

Il convient d'agir en amont de l'embauche par un travail sur l'image du secteur et sur l'accès à ses métiers, par un développement des formations qualifiantes à tous les âges de la vie (de la sortie du système scolaire à la reconversion vers des métiers qui ont du sens) et sur tous les territoires car l'accompagnement des personnes s'accomplit là où elles vivent. L'encouragement et l'accompagnement de la validation des acquis de l'expérience et un accueil accru de stagiaires en formations professionnalisantes et qualifiantes avec les moyens nécessaires pour assurer un tutorat est aussi nécessaires.

De telles initiatives peuvent également aller dans le sens d'une meilleure gestion des âges, d'une amélioration des conditions de travail, via la prévention des troubles musculosquelettiques et des risques psychosociaux et, plus largement par la mise en place d'une politique de qualité de vie au travail réduisant la sinistralité en termes d'accidents et de maladies professionnelles. Ces politiques peuvent aussi œuvrer à une meilleure gestion des emplois et des compétences tenant compte du vieillissement des salariés dans la gestion de leur carrière.

A noter : Nexem a publié un [livre blanc](#) « nos propositions pour la reconnaissance et la valorisation de nos professionnels et métiers » en janvier 2021.

Comment l'Union européenne peut-elle aider ?

Au plan politique, la Commission européenne pourrait contribuer à la valorisation du rôle du secteur et de ses salariés, a fortiori, après la période que nous venons de connaître et dont il va s'agir de gérer les conséquences sociales. Elle pourrait également communiquer sur le fait que **les dépenses dans ces services constituent un investissement social générateur de services d'intérêt général, d'emploi et de cohésion sociale.**

Au plan financier, le FSE+ devrait pouvoir soutenir particulièrement :

- la formation professionnelle initiale comme continue vers les nouveaux métiers et fonctions ;
- la conduite du changement des pratiques professionnelles pour mieux répondre aux besoins des personnes et de façon plus individualisée ;
- les recherches et les innovations ainsi que la capitalisation de leurs résultats.

Des services et environnement garantissant l'autonomie, l'indépendance et les droits des personnes âgées

Les besoins d'accompagnement à domicile augmentent fortement, par l'effet démographique et le souhait croissant de rester chez soi, mais également en raison des limites au soutien familial, de la diminution des durées d'hospitalisation et du manque de solutions d'orientation.

Aux effets structurel et démographique s'ajoutent, à domicile et en établissement, l'alourdissement et la complexité des accompagnements, développés ces dernières années par l'apparition de nouvelles populations (personnes handicapées vieillissantes, personnes âgées souffrant de troubles psychiatriques) et l'accroissement des polyopathologies liées au vieillissement.

Par ailleurs de nouvelles demandes émergent de la part des personnes âgées elles-mêmes et de leurs aidants, pour un maintien à domicile renforcé (surveillance de nuit, adaptation du logement, équipes mobiles spécialisées) et une palette de prestations plus variées (activités sociales, mobilité, répit, soins paramédicaux de rééducation et bien-être).

Face à ces évolutions, l'organisation globale de l'offre d'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie présente des lacunes par son manque de solution et de coordination.

L'offre de proximité reste insuffisante, notamment dans les zones rurales où le maintien à domicile et les solutions d'hébergement ne peuvent parfois être proposées faute d'acteurs présents. L'isolement et la précarité des personnes âgées viennent également aggraver ces difficultés d'accès à une offre de service adaptée à leurs besoins.

Les services ne sont pas assez accessibles et les acteurs agissent en silo faute d'un pilotage transversal adapté aux enjeux. Les réponses aux problématiques sociales et médicales s'organisent en dehors de toute approche globale, créant des parcours de santé (prévention), de soins et parcours de vie, étanches les uns des autres.

Pour répondre aux besoins à venir des personnes âgées en perte d'autonomie, Nexem et UNA proposent de rénover l'offre sanitaire, sociale et médico-sociale, notamment autour de trois dynamiques fortes :

1. **Autodétermination** des personnes accompagnées : les différents parcours allant du soin aux problématiques sociales doivent être organisés à partir des besoins exprimés et objectivés des personnes accompagnées, mais plus encore, doivent pouvoir être choisis par les personnes elles-mêmes, avec un consentement éclairé, le cas échéant en utilisant des méthodes d'accompagnement à la prise de décision, y compris en cas de mesure de protection juridique et y compris dans des situations de communication non-verbales.

Ainsi, le désir de maintien à domicile et de préservation de son autonomie ne peut être remis en cause quelle que soit la capacité d'autonomie de la personne et les pertes subies. Un double espace de discussions et d'échanges est nécessaire entre le professionnel et la personne d'abord, la famille, les proches, puis entre les professionnels eux-mêmes afin de trouver et organiser la juste réponse entre les souhaits de la personne et les besoins évalués par les professionnels.

2. Développement d'une **culture de décloisonnement et de coopération** :
 - **Décloisonnement** : la structuration des parcours des personnes âgées en perte d'autonomie doit faciliter la création de dispositifs mixtes entre les secteurs et notamment entre domicile et hébergement et permettre d'éviter les ruptures de parcours. Ce décloisonnement doit également permettre l'éclosion de nouveaux métiers et une meilleure reconnaissance des métiers existants ainsi qu'une meilleure transversalité entre professionnels et entre dispositifs.
 - **Coopération** : afin d'engager une véritable culture de la coopération, les acteurs de l'accompagnement doivent pouvoir être davantage impliqués et responsabilisés quant aux choix et processus d'orientation des personnes. La création de plateformes d'orientation et de coordination ou de centres ressources au sein de ces dispositifs pourra être envisagée afin d'assurer la bonne orientation, auprès de la bonne personne, au bon moment et au bon coût. Par ailleurs l'harmonisation des outils d'évaluation, de recueil d'informations et souhaits des personnes accompagnées facilitera la communication entre les différents acteurs.

A noter que les coopérations entre acteurs peuvent aider à améliorer l'inclusion notamment pour faciliter la mobilité mais aussi pour apporter des réponses aux problématiques

complexes. Par exemple, les situations et opportunités transfrontalières qui nécessitent que l'on identifie des territoires pilotes d'initiatives et de coopération, mobilisant l'innovation et l'expérimentation administrative et réglementaire, encouragés par des accords bilatéraux entre régions frontalières pourraient être davantage développés. Les groupements européens de coopération transfrontalière doivent voir leurs efforts de développement soutenus et leurs moyens renforcés, tout en mettant l'accent sur la recherche de simplification des procédures...

3. L'innovation et l'expérimentation pour diversifier l'offre d'accompagnement : l'innovation est au cœur des pratiques des gestionnaires de services non lucratifs car elle tend à améliorer la qualité de l'accompagnement. Dans le champ des personnes âgées en perte d'autonomie, les innovations de la Silver Economie, aux applications très concrètes, améliorent déjà notablement la vie des personnes accompagnées et portent aussi bien sur le service rendu que sur les pratiques professionnelles et les moyens mis en œuvre pour améliorer la qualité des prestations. Tous les domaines sont concernés par ces innovations : la santé, l'alimentation, la communication, l'habitat (ex : habitat intergénérationnel), la vie quotidienne, et ouvrent des perspectives.

Afin d'encourager les coopérations interprofessionnelles et lutter contre les déserts médicaux ou l'isolement social, les programmes de télémédecine, de téléconsultations ou de téléformations par exemple, à domicile comme en établissement, permettent d'apporter une qualité des soins, un suivi et une sécurité pour les personnes accompagnées comme pour les professionnels.

Comment l'Union européenne peut-elle aider ?

Sur le terrain politique, Nexem et UNA accueillent favorablement le projet de la Commission de publier une initiative sur les soins de longue durée (Long Term Care) qui servira de base à des réformes politiques pour améliorer l'accès à des services de qualité ainsi que l'encouragement des Etats membres à investir dans la main d'œuvre du secteur sanitaire, social et médico-social².

Du point de vue financier, de nombreux programmes européens permettent de financer les partages de bonnes pratiques et de financement de l'innovation et des coopérations ainsi que d'aider à l'investissement dans le numérique.

Un effort supplémentaire de communication sur les opportunités d'impulsion et de soutien financier, accompagné d'une forte volonté de simplifier les procédures et de réduire les délais de gestion des moyens financiers mobilisés pourrait être fait.

Enfin, l'UE pourrait davantage concourir à la reconnaissance, à la valorisation des expérimentations et des actions innovantes en mobilisant les moyens nécessaires à leur déploiement et leur pérennisation, contribuant ainsi à l'évolution et à la transformation de l'offre de services.

Modèle associatif et vieillissement

Le modèle associatif présente de nombreux avantages dans la question du vieillissement mais comporte également des défis.

En France, comme dans de nombreux autres pays européens, l'accompagnement des personnes âgées est assuré par des organisations de droit privé, sans but lucratif, pour la plupart sous forme associative.

Les tâches bénévoles assurées dans le cadre de l'association peuvent consister en des tâches :

- D'accompagnement dans les activités, qui ne sauraient se substituer à l'accompagnement assuré par des professionnels mais viennent les compléter ;
- De compétence, par l'apport de compétences professionnelles au service d'une mission d'intérêt général,
- De gouvernance, assurant la gestion démocratique de la structure.

² Plan d'action pour la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, mars 2021.

Compte tenu du volume de l'engagement nécessaire pour accomplir ces missions, elles sont souvent assurées par des personnes retraitées. Cela a un effet bénéfique pour la vie sociale de ces personnes mais la diversité des profils des personnes s'impliquant dans les associations est également un sujet de préoccupation, notamment pour assurer la diversité des points de vue dans la gouvernance mais aussi compte tenu des enjeux, pour assurer la connaissance et la formation qui s'inscrit sur le long terme des futurs dirigeants associatifs.

Comment l'Union européenne peut-elle aider ?

L'union européenne devrait favoriser, et cela pourra également être envisagé dans le plan d'action à venir sur l'économie sociale, la **reconnaissance du modèle associatif** et la reconnaissance des bénévoles (et des compétences acquises). Elle pourrait également **relancer les travaux sur la notion d'association européenne** qui permettrait de développer les coopérations au sein de l'Union.

En termes financiers, les associations font partie des organismes éligibles aux fonds structurels mais d'avantage pour les actions qu'elles peuvent mener que sur leur fonctionnement interne et que sur la promotion du modèle, ce qui pourrait être amélioré dans le cadre de la programmation à venir.

La solidarité et son financement

Depuis longtemps, le modèle français est financé par la Sécurité sociale et par l'aide sociale émanant des pouvoirs publics. Ce système est en crise en n'assure qu'un financement imparfait et insuffisant des besoins.

Même si une réforme dite de la création d'un cinquième risque au sein de la Sécurité sociale, est en cours en France, il est à craindre que les réponses et les moyens financiers qu'elle apportera ne soient pas à la hauteur des enjeux.

Pour autant, Nexem et Una, qui soutiennent une telle démarche à condition qu'elle soit suffisamment ambitieuse, notamment en termes de moyens financiers se déclarent opposés un financement alternatif des mécanismes de solidarités par des outils d'assurance privée. De même un revenu minimum doit continuer d'être attribué pour les personnes les plus vulnérables ainsi qu'une garantie d'accès aux services essentiels.

Comment l'Union européenne peut-elle aider ?

Sur le terrain politique, Nexem et UNA accueillent favorablement l'encouragement des Etats membres par la Commission européenne à investir dans la main d'œuvre du secteur sanitaire, social et médico-social³. Elles accueillent aussi favorablement la modification des indicateurs du tableau de bord social du semestre européen qui permettra de suivre année après année la part du PIB consacrée aux services sociaux, de faire des comparaisons entre pays et de mesurer, dans les mêmes conditions, la couverture des besoins en soins de longue durée.

L'Union européenne peut contribuer au financement des services aux personnes âgées via les fonds structurels mais il conviendrait d'assurer la pérennité du financement des actions innovantes lancées dans le cadre de projets européens.

³ Plan d'action pour la mise en œuvre du Socle européen des droits sociaux, mars 2021.